

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 4

การประสานความขัดแย้งในด้านแรงงานของไทย

การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย : การจัดการระบบทวิภาคี ไตรภาคี และ พหุภาคี ณ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ

A Reformation of Thailand Industrial Relations: the Management of Pluralism, Tri-partism and Bi-partism at National, Middle and Firm Levels

โดย

โชคชัย สุทธาเวศ

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บทนำ : ฐานคติและสมมติฐาน.....	1
สภาพปัจุบันของการแรงงานสัมพันธ์ไทย	3
ทางเลือกเพื่อการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย	15
การสร้างความเข้มแข็งของงานการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ไทย	23
สรุป	24
บรรณานุกรม.....	24

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ประมาณปัจุบันระบบไตรภาคีในประเทศไทย.....	6
ตารางที่ 2 สรุปจำนวนและที่มาของผู้แทนภาคีต่างๆ ในคณะกรรมการด้านการบริหารแรงงาน.....	8
ตารางที่ 3 จำนวนองค์การแรงงานทั่วราชอาณาจักร ณ ธันวาคม 2547	10

การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย : การจัดการระบบทวิภาคี ไตรภาคี และ พหุภาคี ณ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ

โชคชัย สุกนาราเวศ
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล

บทคัดย่อ

การแรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องการจัดการความขัดแย้งในด้านแรงงานอย่างเป็นสถาบันและมุ่งให้เกิดสันติสุขในการประกอบการธุรกิจและความก้าวหน้าในสังคม การแรงงานสัมพันธ์มีสามรูปแบบโดยทั่วไปคือ ทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคี และสามรูปแบบนี้เกี่ยวข้องกับการแรงงานสัมพันธ์สามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ ความสำเร็จของการบริหารการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย จำเป็นต้องวัดจากความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการแรงงานสัมพันธ์ทั้งสามรูปแบบและสามระดับ ดังกล่าว

ในปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาสำคัญๆ ของการแรงงานสัมพันธ์ในหลายประเด็นที่สัมพันธ์กัน ๑ ชั้น การจัดการทวิภาคีที่ไม่รอบด้านและเน้นด้านเดียว ความอ่อนแอก่อนระบบไตรภาคีและภาคีหลัก (รัฐบาล นายจ้าง และ สูกจ้าง) ความไม่ชัดเจนและลงตัวในการจัดการระบบพหุภาคี การแรงงานสัมพันธ์ที่ขาดการบูรณาการที่ดีของระดับชาติ-ระดับระดับกลาง-ระดับสถานประกอบการ การแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางที่ขาดการพัฒนา การที่สถานประกอบการส่วนใหญ่ปฏิเสธระบบแรงงานสัมพันธ์ (ที่มีสภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม) ปัญหากฎหมายที่ทางแรงงานสัมพันธ์ ความอ่อนแอก่อนระบบงานส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์ และความจำกัดในอิทธิพลของการแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อกุญแจพชีวิตของประชาชนและความรุ่งเรืองของประเทศไทยชาติ เป็นต้น

บทความนี้ได้เสนอแนะในเชิงนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ ระบบ กลไก และกฎหมาย เพื่อการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทยให้สามารถแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมา และเรียกร้องให้มีการยกระดับเรื่องการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์เป็นหนึ่งในระเบียบวาระสำคัญแห่งชาติ

การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย : การจัดการระบบทวิภาคี ไตรภาคี และ พหุภาคี ณ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ*

โชคชัย สุทธาเวศ
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล

นับว่าเป็นนิมิตหมายอันดีที่สังคมไทยกำลังสนใจเรื่องความสมานฉันท์อย่างจริงจัง ในฐานะที่เรื่อง แรงงานสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับทั้งแง่มุมของความขัดแย้งและความสมานฉันท์เสมอมา บทความนี้จึงอาจเป็น ประโยชน์ไม่มากก็น้อยต่อฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทยที่มีการกิจในเรื่องการจัดการความขัดแย้งที่อาจจะ เกี่ยบเคียงสาระการจัดการความขัดแย้งด้านแรงงานกับกรณีความขัดแย้งอื่นๆ

บทความนี้มีเป้าหมายที่การประเมินสถานภาพและปัญหาแรงงานสัมพันธ์ไทยที่เกี่ยวโยงกันของ การแรงงานสัมพันธ์ในสามรูปแบบ คือ ทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคี กับ การแรงงานสัมพันธ์สามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ และนำเสนอทางออกในเชิงนวัตกรรมที่เกี่ยวข้อง กับกลยุทธ์ ระบบ กลไก และกฎหมาย เพื่อการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทยให้สามารถแก้ไขปัญหาดังที่ กล่าวมา และเรียกร้องให้มีการยกระดับเรื่องการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์เป็นหนึ่งในระเบียบวาระสำคัญ แห่งชาติ

บทนำ : ฐานคติและสมมติฐาน

ในบรรดาความขัดแย้งในสังคม ความขัดแย้งด้านแรงงานถือว่ามีความโดดเด่นตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยอุปภัยระบบทุนนิยมที่ดำเนินมาตั้งแต่ 200 ปี ความขัดแย้งด้านแรงงานจึงมีใช้เป็น เรื่องผิดปกติ แต่เป็นความขัดแย้งสำคัญในสังคมอุตสาหกรรมที่มีมาอย่างยาวนานนับจากที่ระบบทุนนิยม สร้างรากฐานของมันมาจากการปฏิวัติและพัฒนาอุตสาหกรรมนั่นเอง การกล้ายเป็นอุตสาหกรรมของสังคม ก่อให้เกิดองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้าน คือ 1) การมีสถานประกอบการหรือโรงงานผลิตสินค้า 2) การมีระบบ สนับสนุนการผลิต เช่น การคมนาคมเพื่อการขนส่งวัสดุคงเหลือและสินค้า การธนาคารเพื่อการเงิน การศึกษา เพื่อการเตรียมคนป้อนโรงงานอุตสาหกรรม 3) การมีระบบการกระจายสินค้าสู่ผู้บริโภค สถานประกอบการ

* บทความประกอบการนำเสนอในการสัมมนาประจำปี 2548 เรื่อง "สู่สังคมสมานฉันท์" กลุ่มที่ 4 การประสานความขัดแย้งในด้าน แรงงานของไทย จัดโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับองค์การต่างๆ วันที่ 26 พฤษภาคม 2548 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ชิชต์ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี.

ถือว่าเป็นแกนกลางของอุดสาหกรรม เพราะทำหน้าที่ในการผลิต¹ และ ณ ที่แห่งนี้ความขัดแย้งในด้านแรงงานจึงเกิดขึ้นระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้างทำงาน ตั้งแต่ในเรื่องการทำงานหรือการจ้างงาน การทำงานของคนทำงาน และการออกจากงาน ประเทศที่สามารถจัดการแก้ไขความขัดแย้งในด้านแรงงาน ซึ่งก็คือการจัดการแรงงานสัมพันธ์ได้ลงตัวก็จะทำให้เกิดสันติสุขในการอุดสาหกรรม และสันติสุขทางอุดสาหกรรม (industrial peace) หรือการประกอบการมักเป็นเป้าหมายที่ประธานาธิบดีอย่างสำคัญโดยเฉพาะการให้คุณค่าจากองค์กรนำระดับโลกอย่างองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

ฐานคติ

สันติสุขในทางอุดสาหกรรม ซึ่งส่วนหนึ่งอาจได้มาจากความสมานฉันท์นั้น ความก้าวหน้าของสังคมก็ควรเป็นเป้าหมายสำคัญด้วย สันติสุขทางอุดสาหกรรมอาจถูกใช้เป็นเป้าหมายของการบริหารแรงงานในระดับโรงงานและอุดสาหกรรมให้สงบเรียบร้อย และเป็นสโลแกนเพื่อสนับสนุนการเดินทางเศรษฐกิจ แต่หากมีความหมายแต่อย่างใดไม่ หากว่าคุณภาพชีวิตแรงงานยังย่ำแย่ สถานประกอบการขาดประสิทธิภาพการผลิต ผู้บริโภคก็บริโภคสินค้าด้วยคุณภาพ และประเทศชาติไม่ได้ร่วมส่งความเป็นอารยธรรมไปยังส่วนอื่นๆของโลก สภาพของสังคมโลกแบบโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันและการเพิ่มมากขึ้นในอนาคตที่ทำให้เกิดความเชื่อมโยงถึงกันทั่วโลก ในสังคมและนอสังคมไทยอย่างไม่อาจปิดกันไว้ได้ จึงยิ่งเป็นเครื่องสนับสนุนต่อความเป็นไปได้ว่าการบริหารแรงงานสัมพันธ์ที่ประสบผลสำเร็จจากจะทำให้เกิดสันติสุขในการประกอบการธุรกิจของอุดสาหกรรมต่างๆแล้ว ก็ย่อมเป็นเสมือนล้อหมุนหรือกลไกหนึ่งของ การจัดการความขัดแย้งที่จัดทำให้เกิดความก้าวหน้าในสังคม (ผลประโยชน์ของสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน และการแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นตัวแบบการปฏิบัติที่ดีในความเป็นอารยประเทศของเราและพร่ำไปสู่ประเทศอื่นๆ)

การแรงงานสัมพันธ์ซึ่งความมีเป้าหมายใหม่ที่ขยายมุมมองมากกว่านั้น ในจินตนาการของผู้เขียน การแรงงานสัมพันธ์ควรเป็น “การแรงงานสัมพันธ์แบบอุดมคุณนิยม” คือ การแรงงานสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายหรือลักษณะดังต่อไปนี้ 1) การแรงงานสัมพันธ์ที่นำไปสู่ความสำเร็จของการประกอบการ คือ กำไรที่ได้มาอย่างยุติธรรมและการกระจายผลประโยชน์จากการประกอบการที่เป็นธรรมแก่แรงงาน 2) การแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานอย่างสูง 3) การแรงงานสัมพันธ์ที่รับใช้ผลประโยชน์ของสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน 4) การแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นตัวแบบที่ดีให้แก่ประเทศอื่นๆ² การที่การแรงงานสัมพันธ์ไทยจะเป็นลักษณะดังกล่าวข้างต้นนั้นย่อมจะต้องมีคำอธิบายในทางทฤษฎีที่แสดงให้เห็นว่าเรื่องแรงงานสัมพันธ์มิใช่เรื่องแคบๆ ภายในสถานประกอบการเท่านั้น และมิใช่เป็นเรื่องเพ้อฝัน เนื่องจากโดยภาวะวิสัยแล้วความขัดแย้งด้านแรงงานครอบคลุมใน 3 ระดับ คือ 1) ระดับล่าง คือ ในสถานประกอบการ 2) ระดับกลุ่ม และพหุภาคี 3) ระดับบุคคล

¹ ดู Blumer, 1990.

² โชคชัย สุกชาเวศ, 2545, หน้า 2.

คือ ระดับชาติ³ ความสัมพันธ์ทั้งสามระดับนี้ส่งอิทธิพลครอบคลุมทั่วทั้งสังคมและยังเชื่อมต่อกันในระดับระหว่างประเทศ⁴

สมมติฐาน

การปฏิรูปใดๆ ย่อมมีสมมติฐานได้ ในกรณีการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ผู้เขียนขอเสนอสมมติฐานว่า “ในฐานะที่การแรงงานสัมพันธ์ยังมีวิถีการพัฒนาความสัมพันธ์ในสามรูปแบบที่ยอมรับกันโดยทั่วไปคือ ทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคี และสามรูปแบบนี้เก้าะเกี่ยวอยู่กับการแรงงานสัมพันธ์สามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกลาง และระดับสถานประกอบการ นั้น ความสำเร็จของการบริหารการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย ซึ่งก็คือความสามารถในการแก้ไขปัญหาแรงงานและแรงงานสัมพันธ์จึงจำเป็นต้องวัดจากความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการแรงงานสัมพันธ์ทั้งสามรูปแบบและสามระดับดังกล่าวว่า “เสมอ” (ผู้เขียนและเรื่องเอกสารนี้ชี้นำจ้างกำหนดฝ่ายเดียวไว้ไม่รวมไว้ในความนิยมทางรูปแบบแรงงานสัมพันธ์เนื่องจากเอกสารนี้เป็นการจัดการเชิงเพดานการมิใช่เรื่องแรงงานสัมพันธ์)

สภาพปัญหาของการแรงงานสัมพันธ์ไทย

โจทย์ข้อนี้ที่สำคัญมากของวงการแรงงานคือเราจะพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์ไทยอย่างไรจะเหมาะสมที่สุดต่อประเทศไทยของเรา ความคาดหวังที่จะพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์ไทยนี้มาจากการพบทึ่นสภาพปัญหาสำคัญๆ ของแรงงานสัมพันธ์ไทย ซึ่งสามารถประมาณสภาพปัญหาสำคัญๆ ในปัจจุบันของแรงงานสัมพันธ์ไทยได้ดังต่อไปนี้

1. การจัดการทวิภาคีที่ไม่รอบด้านและเน้นด้านเดียว
2. ความอ่อนแอกของระบบไตรภาคีและภาคีหลัก (รัฐบาล นายจ้าง และ ลูกจ้าง)
3. ความไม่ชัดเจนและลงตัวในการจัดการระบบพหุภาคี
4. การแรงงานสัมพันธ์ที่ขาดการบูรณาการที่ดีของระดับชาติ-ระดับกลาง-ระดับสถานประกอบการ
5. การแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางที่ขาดการพัฒนา
6. การที่สถานประกอบการส่วนใหญ่ปฏิเสธระบบแรงงานสัมพันธ์ (ที่มีสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม)
7. ปัญหาภัยเงยท์ทางแรงงานสัมพันธ์
8. ความอ่อนแอกของระบบงานส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์
9. ความจำกัดในอิทธิพลของการแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความรุ่งเรืองของประเทศไทย

³ ดู Flanders, 1970 และ Dunlop, 1958.

⁴ คำอธิบายในทางทฤษฎีส่วนหนึ่งโปรดดูจาก โชคชัย สุกษาเวศ 2539 และ 2544.

1. การจัดการทวิภาคีที่ไม่รอบด้านและเน้นด้านเดียว

การจัดการทวิภาคีที่ไม่รอบด้านและเน้นด้านเดียว หมายถึง การจัดการทวิภาคีที่เน้นความสำเร็จ ผลในความสัมพันธ์สองฝ่ายของนายจ้างและลูกจ้างในระดับสถานประกอบการ จึงไม่รอบด้านและเป็นการเน้นด้านเดียวและย่อมไม่ส่งผลต่อการเสริมพลังกับอีกสองระดับ คือ ความสัมพันธ์สองฝ่ายของนายจ้าง และลูกจ้างในระดับกลาง ซึ่งได้แก่ระดับอุดสาหกรรมและพื้นที่ และระดับชาติ สภาพการแรงงานสัมพันธ์ เช่นที่กล่าวมาเป็นระยะเวลานาน ผู้เขียนประสบกับข้อเขียนและการอภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ที่เรียกร้องให้การนายจ้างและลูกจ้างปรับปรุง ความสัมพันธ์ในระดับสถานประกอบการ และเป็นการเน้นย้ำที่การใช้กลไกการปรึกษาหารือกันเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้างกับการแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกัน เมื่อพูดถึงทวิภาคีวงการแรงงานก็มักหลงไปคิดถึงแต่ความสัมพันธ์สองฝ่ายของนายจ้างกับลูกจ้างและเป็นเพียงระดับภายในบริษัทเท่านั้น มุมมองดังกล่าวยังเป็นการพยายามทดสอบกลไกการเจรจาต่อรองร่วมด้วยการปรึกษาหารือร่วมที่กลไกแบบหลังนี้ไม่สามารถกระจายผลประโยชน์จากการประชุมการอย่างทั่วถึงได้กว่าแบบแรก อันสะท้อนถึงความไม่สมดุลในดุลยภาพการอยู่ร่วมกันของสองนายจ้างและลูกจ้าง การเจรจาต่อรองร่วมมีน้อยมาก ดังจะพบว่าการจดทะเบียนข้อตกลงสภาพการจ้างจากผลการเจรจาต่อรองร่วมของสองฝ่ายมีเพียงปีละร้อยกว่าสถานประกอบการจากกว่า 400,000 แห่ง

ผู้เขียนพบว่ากลไกและความพยายามส่วนใหญ่ของฝ่ายต่างๆ ได้ทุ่มไปกับการจัดการความขัดแย้งมากกว่าความร่วมมือ สิ่งชี้วัดในข้อนี้ คือ การพยายามใช้ระบบการปรึกษาหารือและลดบทบาทการเจรจาต่อรองร่วมจากภาครัฐและนายจ้าง การกระทำเช่นนั้นแสดงว่า 1) เราไม่อยากเห็นความขัดแย้งและยังไม่อยากเห็นการเจรจาต่อรองร่วม เพราะเป็นกลไกที่รองรับความขัดแย้ง 2) การปรึกษาหารือร่วมมิใช่กลไกเพียงเท่าความร่วมมือ เนื่องจากการปรึกษาหารือในสถานประกอบการเป็นเวทีที่นายจ้างครองความเป็นเจ้า มิใช่กลไกที่ประกันความเท่าเทียมหรือได้ดุลยภาพแห่งอำนาจของสองฝ่ายอย่างกลไกการเจรจาต่อรองร่วม 3) ความร่วมมือเป็นเรื่องสำคัญ แต่การส่งเสริมความร่วมมือต้องส่งเสริมอำนาจการต่อรองที่ใกล้เคียงกันให้มากที่สุด หากไม่แล้วการปรึกษาหารือที่อาจเข้าใจว่าเป็นความร่วมมือนั้นก็อาจเป็นเรื่องการส่งเสริมความไม่เสมอภาคในการกระจายอำนาจในสถานประกอบการและผลประโยชน์ร่วมของทั้งสองฝ่าย และแน่นอนว่าการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีจะต้องทำให้การประกอบกิจการรุ่งเรืองและไม่ทำร้ายการประกอบการธุรกิจเพื่อสังคม การพยายามให้การปรึกษาหารือร่วมเป็นใหญ่เป็นการเน้นด้านเดียว หากจะให้เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจของทั้งสองฝ่ายก็จะต้องกระทำให้เกิดการใช้อย่างควบคู่

การเจรจาต่อรองร่วมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคนทำงานที่จะรวมตัวกันนำเสนอหรือเรียกร้องให้ นายจ้างปรับปรุงสภาพการจ้างมั่นคงโดยเป็นกลไกหนึ่งของการจัดการความขัดแย้งไปด้วย แต่ถูกรังเกียจ จากรัฐและนายจ้างผู้ประกอบการไทยตลอดมา นั่น เป็นเรื่องที่สืบทอดมาจากปัญหาทางวัฒนธรรมแห่งความไม่เสมอภาคในสังคมไทย และทัศนคติที่ว่ากับสภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วมเป็นอุปสรรคต่อการประกอบการธุรกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากการเป็นกลไกและสถาบันที่ขอแบ่งปันอำนาจจากผู้ประกอบการและรัฐ ปัญหาการไม่ขยายตัวและการขาดประสิทธิภาพของการเจรจาต่อรองร่วมยังเกิดขึ้นในประเทศไทยกำลังพัฒนาอีกด้วย และเป็นปัญหานักออกท่องค์การแรงงานระหว่างประเทศสนใจ

ตลอดมา⁵ แต่การเจรจาต่อรองร่วมที่เป็นประโยชน์ของหัวนายจ้างและลูกจ้างมิได้มีการพัฒนาแก้ไขนักการเจรจาต่อรองเช่นนี้ได้แก่การเจรจาต่อรองร่วมที่มีเป้าหมายสองด้านคือเพื่อเพิ่มผลิตภาพและคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยทั่วไปนายจ้างมักต่อรองหรือยืนข้อเรียกร้องเพื่อการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ในขณะที่สหภาพแรงงานมักยืนข้อเรียกเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน สถานประกอบการที่ได้รับรางวัลสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์จำนวน 140-150 แห่ง ที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกระทรวงแรงงาน จัดประกวดในปี 2548 หรือมีประมาณ 10% ของสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงาน น่าจะมีการเจรจาต่อรองที่มีเป้าหมายทั้งสองด้านไม่ห่างกันมากนัก

การเน้นการปรึกษาหารือร่วมและใช้แทนการเจรจาต่อรองร่วมย่อมสะท้อนว่านายจ้างเข้มแข็งกว่าลูกจ้าง หากจะให้สองฝ่ายเข้มแข็งพอๆ กันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมของประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพชีวิตแรงงานก็ต้องให้มีการใช้การปรึกษาหารือร่วมและการเจรจาต่อรองร่วมอย่างถ่วงดุลกันและกัน (ดูเพิ่มใน โชคชัย สุทธาเวศ 2539 และ 2544) นอกจากนี้ในสังคมที่กำลังดำเนินไปสู่ประชาธิปไตยตามครรลองแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 น่าจะเป็นโอกาสอันดีต่อการขยายการเจรจาต่อรองร่วมและการเจรจาต่อรองร่วมที่มีเป้าหมายควบคู่ของการเพิ่มผลิตภาพและคุณภาพชีวิตแรงงาน

2. ความอ่อนแอกของระบบไตรภาคีและภาคีหลัก (รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ นายจ้างและองค์กรนายจ้าง และ ลูกจ้างและองค์กรลูกจ้าง)

ไตรภาคีเป็นอุดมการณ์และสถาบันการจัดการความขัดแย้งในระดับสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2462 (สมัยรัชกาลที่ 6 ของไทย) สถาบันไตรภาคีแบบไทยที่นำเข้ามาจากสากลนั้น เน้นที่การมีองค์คณะแบบถาวรมากกว่าการจัดประชุมร่วมและการมีคณะกรรมการเฉพาะกิจของหัวสามฝ่าย ความอ่อนแอกของระบบไตรภาคีจะหันให้เห็นจากปัญหาที่มีหลายประการ

ในช่วง 10-15 ปีที่ผ่านมา เราสามารถจำแนก-ประมาณปัญหาไตรภาคีตามประเด็นได้ตามตารางที่ 1⁶

⁵ ดู Blackett and Sheppard, 2002.

⁶ ดูเพิ่มเติมใน โชคชัย สุทธาเวศ, 2548.

ตารางที่ 1 ประมวลปัญหาระบบทรักรค์ในประเทศไทย

ประเด็นปัญหา	ฝ่ายรัฐบาล หรือ ราชการ	ฝ่ายนายจ้าง (จำนวนหนึ่ง)	ฝ่ายลูกจ้าง (จำนวนหนึ่ง)	ภาพรวม
ด้าน วิสัยทัศน์	1) รัฐบาลและผู้บริหาร ระดับสูงของกระทรวง แรงงานไม่ได้ให้ความสำคัญกับ โครงการในเชิงการ กำหนดนโยบายร่วม 2) ควบคุมแรงงานและรวม ศูนย์อุปกรณ์การตัดสินใจ ด้านแรงงาน	1) ผู้แทนนายจ้างไม่ ได้ให้ความสำคัญกับ โครงการในเชิงการ กำหนดนโยบายร่วม 2) ยึดถือผลประโยชน์ ฝ่ายตนเป็นหลัก	1) ผู้นำแรงงานไม่ได้ ให้ความสำคัญกับ โครงการในเชิงการ กำหนดนโยบายร่วม 2) ผู้แทนโครงการมีภาระ ผลประโยชน์ฝ่ายตนมากกว่า ผลประโยชน์ส่วนรวม	1) ขาดการกำหนดวิสัยทัศน์ ในคณะกรรมการโครงการ ร่วมกัน 2) ผู้แทนโครงการมีภาระ ผลประโยชน์ฝ่ายตนมากกว่า ผลประโยชน์ส่วนรวม
ด้าน สัดส่วน ผู้แทน	1) มีจำนวนมากกว่า นายจ้างและลูกจ้าง 2) ในบางครั้งมีการแต่งตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้รัฐบาล และบางครั้งแต่งตั้งโดยมิได้ ปรึกษากำกับดูแล แต่ทำให้ สัดส่วนภาคราชการ รวม ผู้ทรงคุณวุฒิ มีมากกว่า นายจ้างและลูกจ้าง	1) ส่วนใหญ่มีสัดส่วน น้อยกวาราชการและ ผู้ทรงคุณวุฒิรวมกัน	1) ส่วนใหญ่มีสัดส่วน น้อยกวาราชการและ ผู้ทรงคุณวุฒิรวมกัน	1) สัดส่วนไม่เท่ากัน โดยภาค ราชการมีสัดส่วนผู้แทนมาก ที่สุด 2) การมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีหัว กิจการเป็นผู้รัฐบาล เป็นที่ บริการของหัวหน้า หรือเป็น ภาคอิสระ 3) ขาดมาตรฐานในการเพิ่ม สัดส่วนภาคอื่นๆ นอกโครงการ หลัก
ที่มาของ ผู้แทน	1) ใช้ระบบการแต่งตั้ง ข้าราชการระดับสูงเป็น กรรมการแต่เมื่อกิจกรรม ไม่พร้อมต่อการทุ่มเทแก่ โครงการ	1) มีทั้งระบบการ เลือกตั้ง การคัดเลือก หรือสรรหาแล้วแต่ตั้ง โดยภาคราชการ 2) มีทั้งการเลือกตั้งที่ สมัครโดยสหภาพ แรงงานทั่วไป และ การเลือกตั้งโดยการ เสนอชื่อของสหภาพ แรงงาน	1) มีทั้งระบบการ เลือกตั้ง การคัดเลือก หรือสรรหาแล้วแต่ตั้ง โดยภาคราชการ 2) มีทั้งการเลือกตั้งที่ สมัครโดยสมาคม นายจ้างทั่วไป และ การเลือกตั้งโดยการ เสนอชื่อของสหภาพ องค์กรนายจ้าง	1) ความไม่มีมาตรฐานในระบบ การได้มาซึ่งผู้แทนโครงการ
ด้าน ศักยภาพ	1) เจ้าหน้าที่และ งบประมาณของ คณะกรรมการโครงการ มี น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่ไม่มีระบบกองบัญ ร่องรับ 2) ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มี ความสามารถ/ทักษะสูง 3) ทางราชการขาด บุคลากรที่มีความรู้และ ทักษะเฉพาะด้านจึงแต่งตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิมาเสริมงานใน ฐานะกรรมการหรือที่ปรึกษา	1) นายจ้างแตกแยก และแข่งขันกันเพื่อเข้า เป็นกรรมการโครงการ 2) ฝ่ายนายจ้างยังไม่ มีความสามารถ เพียงพอ	1) ผู้นำแรงงาน แตกแยกและแข่งขัน กันเพื่อเข้าเป็น กรรมการโครงการ 2) ผู้นำแรงงานใน บางชุดไม่ค่อยแสดง ความคิดเห็นในที่ ประชุม 3) ผู้นำแรงงานยังไม่ มีความสามารถ เพียงพอ	1) การแตกแยกและแข่งขันกัน เป็นกรรมการโครงการของฝ่าย นายจ้างและลูกจ้าง 2) มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการ กระจายอำนาจจากตัว คณะกรรมการไปสู่ชุมชนใน ภาคีของตนมูลช่าวสาร 3) ผู้แทนโครงการจะ มีปัญหาด้านศักยภาพและ ความสามารถทุ่มเทในการทำงาน 4) การประชุมโครงการมักขาด ความคิดเห็นหลัก 5) ขาดการทำงานที่ จริงจัง ต่อเนื่อง 6) โครงการไทยอ่อนแอ

ປະເດີນ ບໍ່ຢູ່ທາ	ຝ່າຍຮູ້ນາລ ອົງ ຈະກາ	ຝ່າຍນາຍຈັງ (ຈຳນວນຫຸ້ນິ້ນ)	ຝ່າຍລູກຈັງ (ຈຳນວນຫຸ້ນິ້ນ)	ກາພຣມ
ດ້ານຄວາມ ຮ່ວມມືອ	1) ຂ້າຮ່າງກະຈະໃຫ້ ຄວາມສໍາຄັງກັນງານທັກຂອງ ກະທຽວມາກວ່າງານຂອງ ຄະນະກຽມກາວໄຕຣກາຕີ	1) ນາຍຈັງໄມ້ຄ່ອຍມີ ເວລາໃຫ້ແກ່ກາ ຊ້າຍເລື້ອດ້ານກາ ນວຍກາງໄຕຣກາຕີ 2) ນາຍຈັງຂາດ ຄວາມຈິງຈັງໃນກາງໄໝ ມີໄປປົງບົດ 3) ນາຍຈັງນາງຫຼຸດຂາດ ປະໜຸມຄ່ອນຫັ້ງສູງ ແລ້ມາກວ່າລູກຈັງ	1) ຜູ້ນໍາແຮງງານໄມ້ ຄ່ອຍມີເວລາໃຫ້ແກ່ກາ ຊ້າຍເລື້ອດ້ານກາ ນວຍກາງໄຕຣກາຕີ 2) ຜູ້ນໍາແຮງງານຂາດ ຄວາມຈິງຈັງໃນກາງໄໝ ມີໄປປົງບົດ 3) ຜູ້ນໍາແຮງງານຂາດ ປະໜຸມປ່ອຍຄົ້ງ	1) ກາຮມີບໍ່ຢູ່ທາ ເຂົ້າຮ່ວມປະໜຸມ 2) ກາຮມີສາມາດຄຳນຳ ມີໄປປົງບົດໄດ້ຈິງ 3) ຜູ້ແກ່ນໄຕຣກາຕີ ມັກໄມ້ເວລາໃຫ້ແກ່ງານຂອງ ຄະນະກຽມກາວຢ່າງເຕີມທີ່
ທ້ານ ຜລງນານ	1) ຝ່າຍຈະກາທີ່ຕ້ອງກາ ໄຕຣກາຕີກຳກັນເພື່ອ ¹ ສັນນຸ່ມຜລົງນານທີ່ກາ ຈະກາທີ່ຕ້ອງກາ 2) ຮູ້ນາລໄມ້ປົງບົດຕາມ ມີໄຕຣກາຕີຫລາຍຄັ້ງ	1) ພລົງນານທີ່ຜົກຕົນ ຈາກຝ່າຍລູກຈັງໄມ້ ເດືອນຫັດ 2) ພລົງນານມັກໄມ້ໄດ້ຮັບ ² ກາຍອມຮັບ ເນື່ອຈາກ ບໍ່ຢູ່ທາຄວາມເປັນຜູ້ ແກ່ນທີ່ແກ້ຈິງ	1) ພລົງນານທີ່ຜົກຕົນ ຈາກຝ່າຍນາຍຈັງໄມ້ ເດືອນຫັດ 2) ພລົງນານມັກໄມ້ໄດ້ຮັບ ² ກາຍອມຮັບ ເນື່ອຈາກ ບໍ່ຢູ່ທາຄວາມເປັນຜູ້ ແກ່ນທີ່ແກ້ຈິງ	1) ບາງຄະແນນພລົງນານ ຕ່ອນເອີ້ນ ແຕ່ບາງຄະແນນໄມ້ມີ ຜລົງນານທີ່ເຊື້ອເຈັນ 2) ພລົງນານໄຕຣກາຕີຍັງໄມ້ເປັນທີ່ ເດືອນຫັດຕ່ອນສັງຄມໃນກາພຣມ

ບໍ່ຢູ່ທາໄຕຣກາຕີກະທຽບໄປໜ່າຍດ້ານ ເຊັ່ນ ກາຮມີກົດກົດນາຍຈັງແລ້ວລູກຈັງມີກາຮມີດ້ວນມາກັ້ນ
ອົງການຮະດັບໜັດຂອງທັ້ງສອງຝ່າຍລົມເຫລວພອງ ກັນໃນເວົ້ອງຄວາມເປັນເອກກາພທັ້ງໆທີ່ກ່ອນແນ້ນໜາຍຈັງມີ
ຄວາມເປັນເອກກາພມາກກວ່າ ແຕ່ໃນຮອນ 10 ປີທີ່ຜ່ານມາດຶງປັຈຈຸບັນ ພ.ສ. 2548 ສກາອງຄົກກາຮລູກຈັງມີ 12 ແຫ່ງ
ແລ້ວສກາອງຄົກກາຮນາຍຈັງມີຈຳນວນ 11 ແຫ່ງ (ພ.ສ. 2547 ສກາອງຄົກກາຮລູກຈັງມີ 10 ແຫ່ງ ແລ້ວສກາອງຄົກກາຮ
ນາຍຈັງມີຈຳນວນ 11 ແຫ່ງ) ບໍ່ຢູ່ທານີ້ທີ່ເປັນເຊັ່ນນີ້ເກີດຈາກບໍ່ຢູ່ທາປະສິບື້ກາພຂອງສຕາບັນໄຕຣກາຕີທີ່ໄຫ້
ໄອກາສອງຄົກກາຮດັບໜັດສັງຜູ້ແກ່ນເຂົ້າເປັນການການໄຕຣກາຕີໄໝວ່າຈະໄດ້ການແຕ່ງດັ່ງ ສຮຮາ ອົງ
ເລືອດັ່ງ ກີດ
ຕາມ ຜູ້ທີ່ໄໝຈຳເປັນດັ່ງນີ້ມີສາມາຊີກາຍບຸດຄລມາກທີ່ສຸດຈຶ່ງຈະເປັນຜູ້ແກ່ນໄດ້ ກລວ້າວີ່ໄມ້ມີກາຮຢືດຫລັກການຄວາມ
ເປັນຜູ້ແກ່ນທີ່ມາກທີ່ສຸດ (The most representative) ໃນປະເທດນີ້ ແຕ່ໃນຂະນະເຕີຍກັນຄວາມໄມ້ເປັນເອກກາພ
ຂອງອົງການນາຍຈັງແລ້ວລູກຈັງກີ່ກໍາໃຫ້ໄຕຣກາຕີຄວາມອ່ອນແວໄປດ້ວຍ

ໃນຮະດັບສາກລໄຕຣກາຕີຍັງເປັນອຸດມກາຮນແລ້ວສຕາບັນທີ່ມັ້ນຄົງ ແຕ່ກີ່ມີກາຮພັນນາກາຮການທຳການແນບນີ້
ສ່ວນຮ່ວມກັບປາກປະສັງຄມທີ່ມີໃຫ້ອົງການນາຍຈັງແລ້ວລູກຈັງມາກັ້ນ ໃນປະເທດໄທຍເຮີ່ມມີຄ່າຄາມກັນໃນ
ຮະຍະເວລາ 10 ປີ ທີ່ຜ່ານມາວ່າໄຕຣກາຕີຍັງເໝາະສມອໜູ້ຫຼືວ່າໄມ້ ແຕ່ເຮົາຍັງໄມ້ມີຂ້ອ້າສັດວ່າມັນໄມ້ເໝາະສມ
ທັ້ງໝົດ ເຮົາຍັງໄມ້ມີຂ້ອ້າສັດວ່າມັນໄມ້ເໝາະສມທັ້ງໝົດ ເຮົາຍັງໄມ້ມີຂ້ອ້າສັດວ່າມັນໄມ້ເໝາະສມ

3. ຄວາມໄມ້ຂ້ອ້າສັດເຈັນແລ້ວດັ່ງໃນການຈັດກາຮນບໍ່ຢູ່ທາ

ກາຮການທຳການແນບພຖ່າກີ່ກໍາລັງເກີດຂຶ້ນໃນໜ່າຍສ່ວນຂອງກິຈການໃນສັງຄມ ດັ່ງແຕ່ຮະດັບສາກລຖື່ງ
ກາຍໃນປະເທດອອກເຈົ້າ ໃນການການບົງກາງແຮງງານໄດ້ເວີ່ມປ່າງກວ່າພຖ່າກີ່ກໍາລັງກ້າທາຍໄຕຣກາຕີໃນເຊີງຄວາມ
ສມນູຮຸນຂອງການຄອບຄລຸມຜູ້ມີຜລປະໂຍ້ນໄດ້ເສີຍ ຜູ້ເຂົ້ານັ້ນເກີດເຫັນວ່າການຈັດກາຮນແຮງງານສັມພັນເຊີງພຖ່າ

ภาคในประเทศไทยเกิดขึ้นใน 3 บริบท คือ 1) ในเวทีการทำงานของฝ่ายรัฐและกลไกราชการ 2) ในเวทีของขบวนการแรงงานและขบวนการประชาชน 3) ในเวทีของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในเวทีหลังสุดย่อมเกิดขึ้นในรูปคณะกรรมการเฉพาะกิจและการประชุมเป็นหลัก

ในเวทีการทำงานของฝ่ายรัฐและกลไกราชการที่เป็นคณะกรรมการภาครัฐฯ คณะกรรมการที่เรียกว่าไดรฟ์ภาคีนั้น มีถึง 8 ชุดมีลักษณะเป็นจุดภาคี ภาคีที่เพิ่มขึ้น คือ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีฐานะที่ไม่ซัดเจนหรือปะปนกันระหว่างการเป็นฝ่ายรัฐบาลและการเป็นภาคีอิสระ กับการเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ กรณีเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการมี 3 คณะ คือ ในคณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน และมี 1 ชุดเป็นเบี้ยງภาคี คือ คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งผู้ที่ภาคีที่ 5 (อีนๆ) คือ ผู้แทนองค์กรผู้ประกอบการที่มิใช่องค์กรเพื่อการแรงงานสัมพันธ์ ได้แก่ ผู้แทนสภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมด้านการหอการค้า夷 และ สมาคมนายธนาคารไทย เป็นต้น ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปจำนวนและที่มาของผู้แทนภาคีต่างๆ ในคณะกรรมการด้านการบริหารแรงงาน

ชื่อคณะกรรมการ	รัฐบาล	นายจ้าง	สูกจ้าง	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อื่นๆ	รวม	ที่มาของนายจ้างและสูกจ้าง
1. คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ	5	5	5	5	-	20	เลือกตั้ง
2. คณะกรรมการการค้าจ้าง	5	5	5	-	-	15	เลือกตั้ง
3. คณะกรรมการพัฒนาการจัดทำงานและคุ้มครองคนทำงาน	7	1	1	6	-	15	เลือกตั้ง
4. คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน	9	1	1	2	4	17	แต่งตั้ง
5. คณะกรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน	7	3	3	2	-	15	แต่งตั้ง
6. คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน	5	5	5	-	-	15	เลือกตั้ง
7. คณะกรรมการกองทุนส่งเคราะห์สูกจ้าง	5	5	5	-	-	15	เลือกตั้ง
8. คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์	5	5	5	-	-	15	แต่งตั้ง
9. คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์	5	5	5	5 (เป็นที่ปรึกษา)	-	20	เลือกตั้ง
10. คณะกรรมการความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน	7	7	7	-	-	21	เลือกตั้ง
11. คณะกรรมการจัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงาน	21	7	8	7	-	43	แต่งตั้ง
12. คณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์	5	11	7	4	-	27	แต่งตั้ง

ชื่อคณะกรรมการ	รัฐบาล	นายจ้าง	ลูกจ้าง	ผู้ทรง คุณวุฒิ	อื่นๆ	รวม	ที่มาของ นายจ้าง และลูกจ้าง
13. คณะกรรมการประกันสังคม	5	5	5	5 (เป็น ที่ปรึกษา)		20	แต่งตั้ง
14. คณะกรรมการอุทธรณ์ (ประกันสังคม)	3	3	3	4	-	13	แต่งตั้ง
15. คณะกรรมการกองทุนเงิน ทดแทน	8	3	3	6 (เป็น ที่ปรึกษา)	-	20	แต่งตั้ง
รวม (ร้อยละ)	102 (35.1)	71 (24.4)	68 (23.4)	46 (15.8)	4 (1.3)	291 (100)	แต่งตั้ง 8 คณะกรรมการ และ เลือกตั้ง 7 คณะกรรมการ

หมายเหตุ – คณะผู้พิพากษาศาลแรงงาน ซึ่งใช้ระบบการเลือกตั้ง มี 3 ฝ่าย โดยใช้สัดส่วน 1:1:1 ในแต่ละองค์

คณะกรรมการพิจารณาคดี

ที่มา : โชคชัย สุทธาราเวศ (2548)

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการแบบพหุภาคีที่มีอยู่แสดงว่าการร่วมมือแบบจุภาคีและเบี้ยງจากคียัง
อยู่ภายใต้ระบบความร่วมมือที่ยึดระบบไดรฟ์ภาคีเป็นใหญ่ แต่กรณีบุคคลที่มิใช่ผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้าง และ
ราชการ ที่ปัจจุบันส่วนใหญ่คือผู้ทรงคุณวุฒิที่ยังมีสถานภาพประจำบ้านระหว่างการเป็นภาคีอิสระกับการเป็น
ฝ่ายรัฐบาลนั้น ในอนาคตจะต้องจัดระบบให้ลงตัวว่าจะเป็นฝ่ายราชการ ภาคอิสระ หรือ ที่ปรึกษาของ
คณะกรรมการ

4. การแรงงานสัมพันธ์ที่ขาดการบูรณาการที่ดีของระดับชาติ-ระดับระดับกลาง-ระดับ สถานประกอบการ

แรงงานสัมพันธ์ไทยเน้นที่ระดับสถานประกอบการมากกว่าระดับชาติและอุดสาหกรรมตามลำดับ
สาเหตุหนึ่งคือสหภาพแรงงานไทยรวมตัวแบบประจำบริษัทมีบทบาทมากกว่าแบบอุดสาหกรรมทำให้การ
ปรับปรุงสภาพการจ้างตกอยู่ ณ สถานประกอบการเป็นหลัก การแรงงานสัมพันธ์ระดับอุดสาหกรรมและ
พื้นที่ (เช่น ภูมิภาค จังหวัด เขต ย่าน และ ชุมชน) ถือเป็นการแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางที่จะยึดโยงระดับ
สถานประกอบการและระดับชาติ การบูรณาการของสามารถระดับจะทำให้ระบบการทำงาน การจ้างงาน และ
การพัฒนาแรงงานเป็นไปได้สอดคล้องกัน

อย่างไรก็ตามในระยะหลังการรวมตัวของคนงานเข้าเป็นสหภาพแรงงานนั้นกำลังมีในรูปสหภาพ
แรงงานแบบอุดสาหกรรมมากกว่าสถานประกอบการ รวมทั้งการรวมตัวกันในระดับพื้นที่และนิคม
อุดสาหกรรมของกลุ่มสหภาพแรงงานและฝ่ายบุคคล แต่ก็ยังเป็นเรื่องน่าสนใจที่การเจรจาต่อรองร่วมและ
การปรึกษาหารือร่วมในระดับกลางยังไม่พัฒนา ปัญหาประการต่อมาในเรื่องนี้ คือ นำเสียดายที่กฎหมาย

แรงงานสัมพันธ์ฉบับปัจจุบันมิได้กำหนดให้ชัดเจนและมีบันญัติที่มากเพียงพอที่จะทำให้มีการมีปฏิสัมพันธ์ของลูกจ้างและนายจ้างในระดับอุตสาหกรรมและพื้นที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงการปรึกษาหารือร่วมและเจรจาต่อรองร่วม

5. การแรงงานสัมพันธ์ระดับกลุ่มที่ขาดการพัฒนา

การแรงงานสัมพันธ์ระดับกลุ่มที่ขาดการพัฒนาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่เชื่อมโยงกันของ การแรงงานสัมพันธ์ระดับสถานประกอบการ – ระดับกลุ่ม – ระดับชาติ หากมีการพัฒนาการแรงงาน สัมพันธ์ระดับกลุ่มซึ่งมีทั้งอุตสาหกรรมและพื้นที่ที่จะเป็นจุดกลางที่จะเชื่อมโยงแนวตั้ง (ข้างบนกับข้างล่าง) และระหว่างข้างๆ (แนวอน) เข้าด้วยกัน การแก้ไขปัญหาที่จะเชื่อมโยงถึงกันได้ดีกว่า

ตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้เห็นปัญหานี้ชัดเจนขึ้น คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคีระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง แต่ขาดการทำงานร่วมกับระดับชาติ หากมีระดับภูมิภาคโดยประสานกับ ระดับชาติจะทำให้การกำหนดนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติได้ดีขึ้น

6. การที่สถานประกอบการส่วนใหญ่ปฏิเสธระบบแรงงานสัมพันธ์ (ที่มีสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม)

ก่อนที่ศาสตราจารย์นิคม จันทร์วิทุร จะเสียชีวิต ท่านเคยกล่าวอภิปรายมอยครั้งในเวทีการประชุม หรือสัมมนาต่างๆ ว่าจำนวนสหภาพแรงงานป้านเรยังมีน้อยเมื่อเทียบกับสถานประกอบการจำนวนมาก และยังเป็นความจริงจนกระทั่งปัจจุบันที่พบว่าอัตราการรวมตัวเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานยังมีประมาณ 2% ของกำลังแรงงานทั่วประเทศ จากสถิติตามตารางที่ 3 ในปัจจุบัน (ธันวาคม 2547) คือ จำนวนสหภาพ แรงงานมีเพียง 1,386 แห่ง เป็นสหภาพแรงงานธุรกิจ 46 แห่ง และเอกชน 1,340 แห่ง ในขณะที่ สถานประกอบการทั่วประเทศมี กว่า 400,000 แห่ง

ตารางที่ 3 จำนวนองค์กรแรงงานทั่วราชอาณาจักร ณ ธันวาคม 2547

องค์กรแรงงาน	กรุงเทพมหานคร	ภูมิภาค	รวม
สหภาพแรงงานธุรกิจ	46	-	46
สหภาพแรงงานในกิจการเอกชน	382	958	1,340
สหพันธ์แรงงาน	8	13	21
สภาองค์กรสูงจ้าง	9	1	10
สมาคมนายจ้าง	218	159	377
สหพันธ์นายจ้าง	2	1	3
สภาองค์กรนายจ้าง	11	-	11

ที่มา : สันักงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

สหภาพแรงงานในกรุงเทพมหานครมี 382 แห่ง แต่ในต่างจังหวัดอีก 75 จังหวัด มีสหภาพแรงงานเพียง 958 แห่ง หรือ เฉลี่ยจังหวัดละ 12-13 แห่ง แต่อนันที่จริงไม่น้อยกว่า 1/4 ของจังหวัดทั่วประเทศไม่มีสหภาพแรงงานในต่างจังหวัด ในประเดิมที่ใกล้เคียงกันของการมีสหภาพแรงงานนั้น พื้นที่ในประเทศไทยหลายแห่งยังเป็นเขตปลอดสหภาพแรงงาน (union free) ประชาชนไทยส่วนมากจึงยังไม่คุ้นเคยกับสหภาพแรงงาน และเคยมีการยอมรับการมีสหภาพแรงงานภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐวิสาหกิจ แต่สหภาพแรงงานภาคเอกชนยังมีอิทธิพลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทั่วไปน้อยกว่าสหภาพแรงงานของภาครัฐวิสาหกิจ การซัมมุนประท้วงของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในเรื่องการต่อต้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะหลังๆ ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งเริ่มเข้าใจสหภาพแรงงานในภาคนี้มากขึ้น ปรากฏจาก การเข้าร่วมเคลื่อนไหวขององค์การพัฒนาเอกชนและการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนที่มีภาพบวกของการประท้วงมาเนื่องมากขึ้น ทั้งๆ ที่เมื่อก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 การประท้วงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของสหภาพแรงงานมักถูกมองเป็นภาพลบและเข้าใจไปว่าเป็นภาระซ่อนเร้นของการรักษาผลประโยชน์ของพนักงานถ่ายเดียว

7. ปัญหากฎหมายที่ทางแรงงานสัมพันธ์

ภายใต้ปัญหาข้อนี้เราจะพบว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยจำกัดอิทธิพลของสามฝ่ายที่จะมีต่องกัน แต่รัฐอยู่ในสถานะผู้ทรงอำนาจมากที่สุดในการออกและบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาที่พบ เช่น กฎหมายต่างฉบับกล่าวถึงเรื่องเดียวกันไว้ต่างกันดังกรณีปัญหานิยามของคำว่าลูกจ้างกับนายจ้างในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เต็มที่ ปัญหาการแก้ไขกฎหมายดำเนินไปอย่างล้าช้า ปัญหาการออกประกาศของกระทรวงหรือคำสั่งของกรมที่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างน้อยหรืออย่างจำกัด

นอกจากนี้ก็ยังมีสภาพสองมาตรฐาน (double standards) คือ การยกเว้นไม่ใช้บังคับกฎหมายบางฉบับในกิจกรรมบางประเภทซึ่งควรอยู่ภายใต้การบังคับใช้เดียวกัน เช่น ไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยอุตสาหกรรม แต่กลับมีการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมในกิจกรรมส่วนนี้ แต่ในขณะเดียวกันกลับมีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์แต่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมในรัฐวิสาหกิจ ทั้งๆ ที่มหาวิทยาลัยอุตสาหกรรมก็คือรัฐวิสาหกิจที่แสวงหารายได้และพยายามทำกำไร นั่นเอง

กรณีการแก้ไขกฎหมายเป็นเรื่องที่กระทำการกันอยู่ตลอดเวลาโดยทุกภาคี แต่ดำเนินไปอย่างค่อนข้างล่าช้า เพราะติดขัดที่กระบวนการแก้ไขกฎหมายของรัฐ และการไม่ยอมรับความคิดเห็นของฝ่ายตรงข้าม เช่น ฝ่ายสหภาพแรงงานไม่ยอมรับร่างกฎหมายที่กระทรวงแรงงานเสนอ

เดิมที่คุ้งกับกฎหมายระดับชาติ เรายังมีกฎหมายที่ในเชิงแนวปฏิบัติ (code) เพื่อส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ด้วย แนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์มีการประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2526 และพัฒนาเป็นครั้งคราว โดยล่าสุดได้มีการประกาศใช้ฉบับใหม่ คือ พ.ศ. 2548 อันเป็นฉบับที่มีการยกเว้นเมื่อ พ.ศ. 2546 ปัญหาแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่านมาคือ 1) การขาดการรณรงค์ให้มีการ

นำไปใช้อย่างแพร่หลาย 2) การขาดการติดตามผล 3) องค์การของนายจ้างและลูกจ้างในระดับต่างๆ จำนวนมากไม่สนใจเรื่องนี้ 4) แนวปฏิบัติเน้นพัฒกิจของนายจ้างและลูกจ้าง ณ สถานประกอบการ แต่ขาดการบูรณาการกับระดับกลุ่มและระดับชาติ 5) พัฒกิจของรัฐและหน่วยงานราชการในแนวปฏิบัติไม่ปรากฏชัด

8. ความอ่อนแอกของระบบงานส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์

แนวความคิดในการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่านมาของไทยนั้น เป็นความจริงว่ารัฐและกลไกราชการมีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดทิศทางว่าจะส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ไปในลักษณะใดและจะให้คุณค่ากับรูปแบบการปฏิบัติใด โดยพิจารณาได้สองระดับของการปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนขอประมวลภาพความสนใจต่อกรอบและการปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์สมัยใหม่ของรัฐและกลไกราชการนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พบว่ามีแนวทางโดยเด่นสองแนวทาง คือ

- 1) การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์โดยการอาศัยการออกกฎหมายและแนวปฏิบัติ
- 2) การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์โดยการอาศัยการจัดตั้งกลไก การให้ความรู้ และการจัดทำโครงการเฉพาะเพื่อการส่งเสริมรูปแบบหรือแนวปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์ที่ทางราชการให้คุณค่า ในแนวทางแรกพบในทางรูปธรรมดังนี้
 - 1) การยอมรับให้มีสมาคมกรรมกรหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475
 - 2) การประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2500 เป็นการเริ่มต้นใช้ได้ภาคีเพื่อพิจารณาร่วมกันอย่างเป็นระบบ การอนุญาตให้มีสภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองร่วม
 - 3) การยุบเลิกสภาพแรงงานใน พ.ศ. 2501 โดยประกาศคณะกรรมการพัฒนาฯ
 - 4) การกำหนดให้มีระบบการจัดการข้อพิพาทแรงงานตาม พ.ร.บ. ระดับข้อพิพาทแรงงาน โดยยอมรับระบบการยื่นข้อเรียกวังโดยไม่มีสภาพแรงงาน
 - 5) การยอมรับให้มีสมาคมลูกจ้างใน พ.ศ. 2515 ตามประกาศคณะกรรมการปฏิรูป
 - 6) การยกเลิกสมาคมลูกจ้างแต่ออกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ 2518 มาใช้แทน โดยในกฎหมายฉบับนี้ยอมรับการมีสภาพแรงงาน ระบบการเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วมในรูปคณะกรรมการลูกจ้างกับผู้แทนฝ่ายนายจ้าง การจัดการข้อพิพาทแรงงานเชิงสมัครใจและเชิงบังคับ และการนัดหยุดงานและปิดงาน เป็นต้น
 - 7) การออกกฎหมายศาลแรงงาน พ.ศ. 2522 เพื่อพิจารณาคดีแรงงานเป็นการเฉพาะ
 - 8) การยุบเลิกสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจใน พ.ศ. 2534 และออกกฎหมายใหม่ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แทน โดยกำหนดให้มีสมาคมพนักงานและระบบการปรึกษาหารือร่วมในรูปคณะกรรมการกิจกรรมการสัมพันธ์แทนสภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม
 - 9) การยุบเลิกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจใน พ.ศ. 2543 และออกกฎหมายใหม่ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แทน โดยกำหนดให้มีสภาพแรงงานและระบบการเจรจาต่อรองร่วมอีกรอบหนึ่งใช้ร่วมกับระบบการปรึกษาหารือร่วมในรูปคณะกรรมการกิจกรรมการสัมพันธ์

10) การกำหนดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการลูกจ้าง แต่มีสภาพนั้นกับทุกสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คน ขึ้นไป

11) การพิจารณาแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยมีประเด็นการคุ้มครองผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงาน การมีระบบการเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม (อาจใช้ชื่อว่าคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์) การจัดระเบียบองค์การนายจ้างและลูกจ้างให้มีฐานะสมาชิกรับกันจากฐานล่างสูง ส่วนบุบบนามากขึ้น

ในแนวทางที่สองในทางระบบการจัดการสำคัญๆ ดังนี้

1) การจัดตั้งหน่วยงานรัฐเพื่อทำหน้าที่บริหารและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ เช่น กองแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งปัจจุบันคือสำนักแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2) การจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์เป็นคณะกรรมการได้ภาคีระดับชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ไม่รับรองโดยกฎหมายและการผูกพันในทางกำลังคนและบบประมาณ

3) การจัดทำโครงการประกันสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์

4) การให้ความรู้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดพิมพ์เอกสาร การจัดฝึกอบรม ประชุม และ สัมมนาเพื่อให้ความรู้และรับฟังความคิดเห็นเพื่อการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์

5) การวิจัยด้านแรงงานสัมพันธ์พบว่ามีการดำเนินการมากขึ้น แต่ประเด็นปัญหาคือขาดการเจาะลึกและรอบด้าน และความต่อเนื่องกับการนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์

การส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นของรัฐมีทั้งที่เกิดจากอิทธิพลของสากล เช่น จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกและรัฐบาลมีพันธุ์ผูกพัน ขบวนการแรงงานสากล ที่ช่วยปกป้องการอยู่รอดและผลักดันการขยายตัวของสหภาพแรงงานไทยต่อรัฐบาล และ จากการนายจ้างระหว่างประเทศไทยที่ช่วยเหลือด้านข้อมูลและทิศทางการก้าวเดิน และจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐในประเทศไทยเอง⁷

ความอ่อนแอกของระบบการส่งเสริมและพัฒนาสังเกตได้จาก 1) การดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ขาดการผลักดันที่มีหน้าหนักให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางแรงงานสัมพันธ์ที่เด่นชัดและไม่ต่อเนื่อง 2) การเจรจาต่อรองร่วมซึ่งเป็นกลไกที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศสนับสนุน ตามอนุสัญญาฉบับที่ 98 ไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ 3) การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานขยายตัวอย่างเชื่องช้า 4) การประกันสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์มีคุณานันกันระหว่างสถานประกอบการที่มีสหภาพแรงงาน (และการเจรจาต่อรองร่วม) กับที่ไม่มีสหภาพแรงงาน (และการเจรจาต่อรองร่วม) อย่างไรก็ตามระบบการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ของรัฐที่ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานของประเทศไทย คือ การบริหารแรงงานแบบได้ภาคี ซึ่งแม้ว่าจะมีจุดอ่อนอยู่หลายประการ แต่เป็นกลไกความร่วมมือที่ทำให้นายจ้างและลูกจ้างมาประชุมหารือกันและมีส่วนในการแก้ไขกฎหมายร่วมกัน แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจและคุ้มครองในการออกกฎหมายแต่มิได้ตัดสินใจโดยลำพัง

⁷ รายละเอียดของอิทธิพลดังกล่าวโปรดดูในงาน Chokchai Suttawet (1994) และ Websites ต่างๆ เช่น www.ilo.org, thailabourcampaign.org และวารสารของภาครัฐ นายจ้าง และ สหภาพแรงงาน

เพียงถ่ายเดียว ทำให้กฎหมายออกแบบตามความต้องการของนายจ้างและลูกจ้างในระดับหนึ่ง^๘ โครงการประกวดสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์มีการดำเนินการที่ต่อเนื่องในระยะหลังๆ และน่าจะส่งผลต่อการจูงใจให้สถานประกอบการต่างๆ สนใจพัฒนาแรงงานสัมพันธ์กันมากขึ้น แต่ความชัดเจนตรงนี้ ต้องประเมินกันต่อไป และต้องพิจารณาทบทวนกับการที่กระทรวงแรงงานกระทำในทางที่ขัดแย้งกัน โดยประกวดสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์กับสถานประกอบการอีกส่วนหนึ่งที่ไม่มีสหภาพแรงงานและระบบการเจรจาต่อรองร่วมด้วย

9. ความจำกัดในอิทธิพลของการแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความรุ่งเรืองของประเทศไทย

เราเห็นไม่ได้กล่าวถึงเรื่องอิทธิพลของการแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความรุ่งเรืองของประเทศไทยกันในประเทศไทยของเรา แต่มีการวิจารณ์ในเชิงความหวั่นเกรงว่าหากแรงงานสัมพันธ์ดำเนินไปได้ไม่ดีอาจกระทบต่อการลงทุนของต่างประเทศให้ได้ยืนบอยครั้ง อันที่จริงมุ่งมองทั้งสองด้านนี้เกี่ยวโยงกัน

ในอดีตเรื่องแรงงานสัมพันธ์ถูกจำกัดกรอบหาได้เป็นระเบียบวาระแห่งชาติไม่ แต่ประเทศไทยส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เป็นเวลาค่อนแconสองศตวรรษ และดำเนินการอย่างมีแผนมาร่วมค่อนครึ่งศตวรรษ และรัฐบริหารแรงงานแบบคำนึงถึงข้อวิถกังวลต่อคุณภาพแรงงานและค่าจ้างต่อการลงทุน เช่น หากแรงงานไทยมีหักประจำมือน้อยก็จะทำให้ต่างชาติไม่มาลงทุน และหากต้องจ่ายค่าแรงสูงต่างชาติก็จะไม่มาลงทุนเช่นกัน การบริหารแรงงานที่ผ่านมาจึงเอาใจการประกอบการจากต่างประเทศมากกว่าคุณภาพชีวิตแรงงานในประเทศไทยและทำให้เราลืมกันไปว่าการบริหารแรงงานที่ดีทำให้ประเทศไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสังคมไทยเจริญก้าวหน้า ประเด็นแรงงานสัมพันธ์เพิ่งมีส่วนร่วมในระดับนานาประเทศ ที่มีความต้องการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีของเราก็จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยและหากมีตัวแบบการจัดการแรงงานสัมพันธ์ที่ดีของเราก็จะเป็นประโยชน์ต่อการเป็นตัวตั้งให้บริษัทจากต่างประเทศพิจารณา ก่อนการลงทุนในไทย และอาจสามารถขยายผลไปยังประเทศอื่นๆ ที่มีความไว้พร้อมแต่ในการประกอบการค้าและการลงทุน รวมทั้งการที่สถานประกอบการของนายทุนไทยจะนำตัวแบบไปใช้เมื่อไปลงทุนในประเทศอื่นๆ

ปัญหาต่างๆ ที่นำเสนอมาปรากฏทั้งในเชิงวัฒนธรรม โครงสร้าง ภาคีที่เกี่ยวข้อง ระบบงาน และกฎเกณฑ์ ทุกอย่างเป็นทั้งปัญหาที่แยกให้เห็นได้เฉพาะส่วนและมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นองค์รวม ในส่วนต่อไปผู้เขียนจึงขอนำเสนอทางเลือกในการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทยเพื่อกำกับดูแลและสร้างสรรค์เรื่องนี้ในอนาคต

^๘ ผู้เขียนเคยเป็นกรรมการแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ 2518 ในช่วง พ.ศ. 2539-2541 ในนามสถาบันปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ และในการร่างแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2546 พบว่าแม้รัฐจะกำกับกระบวนการแก้ไขกฎหมายและยกเว้นแนวปฏิบัติแต่บทบัญญัติในบางข้อที่เสนอโดยผู้แทนนายจ้างและสหภาพแรงงาน รวมทั้งนักวิชาการได้รับการบรรจุ

ทางเลือกเพื่อการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทย

1. กรณีการจัดการทิวภาคีที่ไม่รับด้านและเน้นด้านเดียวของกลไกการปรึกษาหารือสองฝ่ายในระดับสถานประกอบการ

แนวทางที่เหมาะสมกว่า คือ

1.1 เราคาครให้หัวส่องฝ่ายอยู่ร่วมกันด้วยดุลยภาพแห่งอำนาจในการอยู่ร่วมกัน นั่นคือการใช้กลไกควบคู่ คือ การเจรจาต่อรองร่วมกับการปรึกษาหารือร่วมในสถานประกอบการ สถานประกอบการใดที่ใช้การปรึกษาหารือมากเกินไปหรือขาดไปซึ่งการเจรจาต่อรองร่วมย่อมแสดงว่านายจ้างมีอำนาจหรือความเข้มแข็งมากกว่าฝ่ายแรงงาน สถานประกอบการที่ใช้การเจรจาต่อรองร่วมเป็นหลักโดยขาดการปรึกษาหารือร่วมกันก็ย่อมแสดงว่าฝ่ายแรงงานสนใจการแสดงพลังอำนาจต่อรองหรืออาจมีความเข้มแข็งมากกว่านายจ้างและสนใจไปในทางการเรียกร้องต้องการให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนมากขึ้น แต่ขาดเสียซึ่งการช่วยสถานประกอบการให้อยู่รอดหรือนำไปสู่การปรับปรุงการประกอบกิจการ⁹

ตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ของกลไกการเจรจาต่อรองร่วม และ การปรึกษาหารือร่วมที่ได้ดุลยภาพจะทำหน้าที่ประกันความมั่นคงของสถาบันแรงงานสัมพันธ์ในระดับสถานประกอบ อธิบายเพิ่มเติมได้ดังตาราง คือ

กรอบวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเจรจาต่อรองร่วมกับการปรึกษาหารือร่วม และ ความเข้มแข็งและอ่อนแอกันของนายจ้างและลูกจ้าง

		นายจ้าง	
		เข้มแข็ง	อ่อนแอก
สหภาพแรงงานหรือ ลูกจ้าง	เข้มแข็ง	A	B
	อ่อนแอก	C	D

A = การเจรจาต่อรองร่วม ~ การปรึกษาหารือร่วม (คือสภาวะอุดมติ)

B = การเจรจาต่อรองร่วม > การปรึกษาหารือร่วม

C = การเจรจาต่อรองร่วม < การปรึกษาหารือร่วม

D = การเจรจาต่อรองร่วม ≠ การปรึกษาหารือร่วม

คำอธิบายคือ

- สถานประกอบการใดที่องค์กรของนายจ้างและลูกจ้างมีความเข้มแข็งทั้งคู่ (ซึ่งย่อมส่งผลต่อศักยภาพในการบริหารหรือจัดการแรงงาน) สถานประกอบการแห่งนั้นย่อมมีทั้งการเจรจาต่อรองร่วมและการปรึกษาหารือร่วมแบบควบคู่ที่ได้ดุลยภาพสนับสนุน ส่งเสริม และจำกัดกันและกัน ไม่สุดโต่งไปข้างใดข้างหนึ่ง (ตามลักษณะ A)

⁹ ดูประกอบใน Chokchai Suttawet 1994 และ โชคชัย สุทธาเวศ 2539: 37-38.

- สถานประกอบการได้ท่องค์การของลูกจ้างเข้มแข็งแต่องค์การของนายจ้างอ่อนแอก สถานประกอบการแห่งนั้นย่อเมื่อนั้นที่การการเจรจาต่อรองร่วมมากกว่าการบริการหารือร่วม (ตามบล็อก B)
 - สถานประกอบการได้ท่องค์การของนายจ้างเข้มแข็งแต่องค์การของลูกจ้างอ่อนแอก สถานประกอบการแห่งนั้นย่อเมื่อนั้นที่การบริการหารือร่วมมากกว่าการเจรจาต่อรองร่วม (ตามบล็อก C)
 - สถานประกอบการได้ท่องค์การของนายจ้างและลูกจ้างมีความอ่อนแอกทั้งคู่ สถานประกอบการแห่งนั้นย่อเมื่อขาดทั้งการบริการหารือร่วมและการเจรจาต่อรองร่วม หรือ อาจมีแต่ล้มเหลว (ตามบล็อก D)
(ความเข้มแข็งขององค์การวัดจากศักยภาพในการใช้อำนาจจากแหล่งต่างๆขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือภารกิจ)

1.2 การแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคียังมีนอกสถานประกอบการ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับรัฐ และ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายแรงงานกับรัฐ ความสัมพันธ์ในสองคู่ดังกล่าวเนี้ยงขาด การพัฒนา แต่กระนั้นคู่แรก คือ นายจ้างกับรัฐจะเกิดขึ้นมากกว่าคู่หลัง คือ แรงงานกับรัฐ เราจะพบว่า รัฐบาลมีคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชนมาอย่างยาวนาน แต่ไม่มีคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐกับฝ่ายแรงงานทำให้โอกาสการกระจายผลประโยชน์ในสังคมโดยการจัดการของรัฐมีจำกัด เราจึงจำเป็นต้องส่งเสริมทวิภาคีนอกเหนือสถานประกอบการเพื่อทำให้การแก้ไขปัญหาเมืองเด่นที่เป็นการเฉพาะ ของสองฝ่ายมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามเรื่องนี้เริ่มปรากฏให้เห็นบ้างแล้วในเวทีแรงงานสัมพันธ์ เช่น การประชุมร่วมระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานกับผู้แทนกลุ่มสหภาพแรงงาน ซึ่งเกิดขึ้นมากกว่ากับกลุ่มนายนายจ้าง แต่ก็ไม่เกิดอย่างสม่ำเสมอซึ่งน่าจะมาจากปัญหาความอ่อนแอกององค์กรนายจ้างและลูกจ้างทำให้ไม่พลิกกดดันที่เพียงพอให้รัฐต้องสนใจ

2. การนับความอ่อนแอกของระบบไตรภาคีและภาคีหลัก (รัฐบาล นายจ้าง และ ลูกจ้าง)

การปรับปรุงไตรภาคีให้เข้มแข็งหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นควรพิจารณาต่อไปนี้¹⁰

- 1) ปรับปรุงระบบการได้มาของผู้แทนไตรภาคี ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับคำอภิปรายของนายไสว พรหมณ์^{๑๑} โดยสรุปที่ว่าต้องทำให้ผู้แทนไตรภาคีได้มาอย่างมีเกียรติและสมศักดิ์ศรี ระบบการได้มาต้องปรับปรุงใหม่ เช่น มีคณะกรรมการสรรหาที่มีมาตรฐาน
 - 2) เนื่องจากไตรภาคีมีหลายองค์คณะที่ทำหน้าที่ด่างกันและอาจได้มาโดยพื้นฐานที่ด่างกัน และบางชุดที่เน้นการตัดสินข้อหาและความเป็นวิชาชีพสมควรให้ความสำคัญกับการมีภาคีจำนวนน้อย แต่บางชุดที่เน้นระดมสมองเชิงนโยบายก็เปิดให้มีความเป็นพหุภาคีมากขึ้น เราจึงควรมีทั้งกรณีการเลือกตั้ง การสรรหา และการแต่งตั้ง โดยอาจปฏิบัติตั้งนี้

¹⁰ ດູເລີ່ມຕົ້ນໃນ ໂຊກຊ້ຍ ສູກຮາວເຄ 2548.

¹¹ ในการสัมมนาเรื่อง แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพองค์กรให้ภาคีด้านแรงงาน จัดโดยสภาพัทบุรีกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ วันที่ 26 สิงหาคม 2548 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ ถนนเมืองกรุงเทพมหานคร.

2.1) ผู้แทนขององค์กรที่ดำเนินงานแบบประชาธิปไตยต้องให้มาจากการเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิคุ้มครองจากการสรรหา และข้าราชการครูมาจาก การแต่งตั้งหรือกึ่งสรรหา กึ่งแต่งตั้ง ทุก ช่องทางของการได้มาต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

2.2) ในกรณีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะของฝ่ายลูกจ้างนั้น เรื่องที่ต้องขอบคิดต่อมาคือระบบ การเลือกตั้งที่ผู้ใช้แรงงานแต่ละคนมาลงคะแนนกับการเลือกตั้งโดยผู้แทนองค์กรจัดตั้งของผู้ใช้แรงงาน คือ โดยสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน หรือ สภาพแรงงาน ควรจะใช้กับในกรณีใดบ้าง สำหรับในชั้นผู้เยี่ยน ต้องขอตอบว่าให้ใช้ระบบผ่านองค์กรจัดตั้งของผู้ใช้แรงงานไปก่อน หรือหากอนุโนมิให้เกิดความกว้างขวางมากขึ้นก็คือให้ใช้แบบผสม คือ ผู้แทนจัดตั้งของผู้ใช้แรงงานผสมกับผู้แทนคนงานที่ไม่มีองค์กรจัดตั้ง และ ควรใช้กับกรณีนายจ้างเช่นเดียวกัน แต่ก็ต้องมีปัญหาอื่นเกิดขึ้นอีก คือ ฝ่ายที่ไม่มีการจัดตั้งก็คงทำงานอย่างสะเปะสะปะกว่าฝ่ายที่มีการจัดตั้ง คณะกรรมการประกันสังคมอาจใช้ระบบผสมระหว่างผู้แทนจากองค์กรจัดตั้งที่เป็นสภาพแรงงานและสภาพนายจ้างจำนวนหนึ่ง และอีกจำนวนหนึ่งมาจากผู้ประกันตนอิสระ แต่ผู้แทนองค์กรจัดตั้งควรมากกว่า เพราะมีการทำงานที่เป็นระบบกว่า

3) จัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับงานโครงการคือทั้งหมดและทุกคน ซึ่ง ควรปรับสภาพที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติมาทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางดังกล่าว นี้ การบริหารแบบ โครงการคือรัฐยังเป็นผู้จัดการนั้นไม่น่าจะดีไปกว่าการปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารแบบองค์กรอิสระสำหรับ การบริหารแรงงานของไทยในอนาคต

4) ปรับปรุงระบบธรรมาภิบาลอย่างทั่วถึงในงานโครงการคือทั้งระบบตั้งแต่การเข้าสู่โครงการ การ ทำหน้าที่และการพ้นจากหน้าที่

5) รัฐจะต้องให้ความสนใจในการสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคนแก่สำนักงานและ คณะกรรมการโครงการมากกว่าที่เป็นอยู่

6) จัดให้มีระบบมาตรฐานโครงการคือและประเมินผลการทำงานทุก 1-2 ปี

7) จัดประชุมโครงการคือประจำปีพร้อมกันทุกชุดเพื่อกำหนดนโยบายและแผนงานร่วม และผู้นำ รัฐบาลควรให้คุณค่าแก่โครงการคือมากกว่าปัจจุบัน

8) จัดประชุมคณะกรรมการที่ทำหน้าที่คล้ายกันเป็นครั้งคราวเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและกำหนด นโยบายร่วมกัน

9) ยุบเลิกคณะกรรมการบางชุดให้เป็นอนุกรรมการของชุดที่เป็นหลักมากกว่า เช่น คณะกรรมการจัดงานสัปดาห์ความปลอดภัยในการทำงานควรเป็นอนุกรรมการของคณะกรรมการความ ปลอดภัยอาชีวามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

10) ส่งเสริมระบบการทำงานแบบทวิภาคีและพหุภาคีให้เสริมข้อจำกัดของโครงการคือ

3. ความไม่ชัดเจนและลงตัวในการจัดการระบบพหุภาคี

ความพยายามจัดระบบการตัดสินใจแบบพหุภาคีเป็นเรื่องสำคัญมากขึ้นในอนาคต แต่ทางฝ่ายรัฐ ยังไม่ชัดเจนในการบริหารแบบพหุภาคี การประชุมแบบพหุภาคีเกิดขึ้นมากmay หั้งโดยภาครัฐและภาค ประชาชน รวมไปถึงสภาพผู้แทนราษฎร ตั้งจะพบว่าคณะกรรมการบริการการแรงงาน สภาพผู้แทนราษฎร ได้

ดำเนินการยกร่างประมวลกฎหมายแรงงานโดยใช้เวทีพหุภาคีมิใช่ไตรภาคี ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงในเรื่องนี้ คือ

1) หลักการสำคัญ คือ การบริหารระบบทวิภาคีได้ฯ จะต้องไม่เป็นปฏิบัติที่ต่อ กัน แต่จำกัดและถ่วงดุลกันได้ ฉะนั้นระบบพหุภาคีควรถูกใช้เพื่อการสนับสนุนประสิทธิภาพและเสริมจุดอ่อนของไตรภาคี และทวิภาคี บางสถานภาพของความสัมพันธ์อาจต้องใช้ทวิภาคี ไตรภาคี จดภาคี หรือ เบี้ญภาคี ขึ้นอยู่กับภารกิจ ศักยภาพของภาคี และ ผลประโยชน์ที่ได้ดุลยภาพระหว่างภาคีต่างๆ และการยินยอมให้กับผลประโยชน์ร่วมของสังคม

2) ควรประเมินผลเวทีการทำงานแบบพหุภาคีจากแหล่งกิจกรรมต่างๆ ทั้งในเวทีแรงงานและเวทีอื่นๆ ในสังคม แล้วนำมาปรับปรุงความเหมาะสมที่จะใช้ในรัฐสภาและงานด้านแรงงาน

3) ในเวทีระดุมสมองที่ยังไม่ต้องการตัดสินใจมากนักควรใช้เวทีพหุภาคีเข้ามาเสริมทวิภาคีและไตรภาคี ดังกรณีที่ในเวทีนานาชาติ ILO ได้เปิดให้มีองค์การอื่นๆ เช่น องค์การพัฒนาเอกชน เข้าร่วมประชุมใหญ่ประจำปีองค์การแรงงานระหว่างประเทศในฐานะผู้สังเกตการณ์ได้ แต่ต้องแจ้งความต้องการล่วงหน้า 1 ปี¹²

4) ในกรณีองค์การพัฒนาเอกชน ให้สร้างการยอมรับและเปิดการมีส่วนร่วมจากองค์กรพันธมิตรของแต่ละภาคีเดิม คือ องค์กรพันธมิตรฝ่ายราชการ นายจ้าง และสหภาพแรงงาน โดยเปิดโอกาสให้เครือข่ายของตนเข้าร่วมตัดสินใจภายใต้โครงสร้างไตรภาคี¹³

5) ผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการควรทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการมากกว่าการเป็นภาคีอิสระ

6) การจัดการแรงงานสัมพันธ์ในระดับที่สูงขึ้นยิ่งต้องการหลายภาคีมากขึ้น เช่น ระดับสถานประกอบการย่อมต้องการใช้ทวิภาคีมากกว่าไตรภาคี ระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติย่อมต้องการไตรภาคีและพหุภาคีมากขึ้น

4. การบูรณาการแรงงานสัมพันธ์ระดับชาติ-ระดับกลุ่ม-ระดับสถานประกอบการ

หัวใจของเรื่องนี้อยู่ที่การแรงงานสัมพันธ์จำเป็นต้องเชื่อมโยงถึงกันจึงจะมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง เปรียบเสมือนรูปทรงสามเหลี่ยมที่ประกอบขึ้นจากฐานบันไดสามขั้น การล้มพังลงจะทำได้ยาก การบูรณาการทั้งสามระดับอาจกระทำได้โดย

1) การส่งเสริมให้เกิดการประชุมที่แก้ปัญหาระบบแรงงานแบบรับโฉมย์ต่อๆ กันเป็นระดับๆ เช่น ปัญหาการจ้างงานในอุตสาหกรรมเกิดจากปัญหาความไม่มั่นคงในความอยู่รอดของสถานประกอบการย่อยๆ หรือ ปัญหาศักยภาพในการแข่งขันของสถานประกอบการเกิดจากความอ่อนแอกของการบริหารระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ

¹² ดู www.ilo.org หน้าต่าง International conference.

¹³ ดูเพิ่มใน Fashoyin, Tayo, "Tripartite cooperation, social dialogue and national development", International Labour Review, Vol. 143 (2004), No. 4., pp. 141-171.

2) การมีกฎหมายที่เชิงบังคับและสมัครใจเข้าเสริม เช่น ที่ปรึกษาแรงงานสัมพันธ์ต้องไปจดทะเบียนกับสภากองค์การนายจ้าง หรือ สภากองค์การลูกจ้างมิใช่จะทำทะเบียนกับทางกระทรวงแรงงานดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้องค์กรระดับชาติดูความคุณที่ปรึกษาที่จะไปทำหน้าที่ตามอุดสาหกรรมและสถานประกอบการต่างๆ ได้

3) ทำการพัฒนาองค์การผู้ใช้แรงงานและนายจ้างทั้งในทางอุดมการณ์ โครงสร้าง ภารกิจ ยุทธศาสตร์ และ พฤติกรรม ตั้งแต่ระดับสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน สภาแรงงาน และสมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง และ สภากองค์การนายจ้าง ให้มีความเป็นเอกภาพและเข้มแข็งเสียที่ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่สอดรับกันอย่างดีทั้งในสามระดับ

4) ส่งเสริมอุดสาหกรรมบางแห่งที่มีแนวโน้มเป็นไปได้ก่อนและแนวทางขยายผล

5. กรณีการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ระดับกลาง

กล่าวว่าที่จะพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ระดับกลางนอกจากปฏิบัติให้สอดคล้องกับทางเลือกต่างๆ ในข้อ 4. ข้างต้นแล้ว อาจดำเนินการต่อไปนี้

- 1) การประชุมอย่างไม่เป็นทางการหรือทำกิจกรรมนอกเรื่องปัญหาแรงงานเพื่อจะเริ่มต้นความสัมพันธ์¹⁴
- 2) การมีแนวปฏิบัติสำหรับแรงงานสัมพันธ์ระดับกลาง
- 3) การมีกฎหมายเขียนขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับแรงงานสัมพันธ์ระดับกลาง
- 4) การให้บทบาทสหพันธ์แรงงานอุดสาหกรรมและสมาคมนายจ้างรวมทั้งสหพันธ์นายจ้างระดับอุดสาหกรรมมากขึ้นในการจัดการกำหนดสภาพการทำงานและจัดการข้อพิพาทแรงงานในอุดสาหกรรมนั้นๆ
- 5) ภาครัฐควรทำงานร่วมกับผู้แทนของนายจ้างและลูกจ้างในระดับพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการด้านแรงงานให้มาจากการรวมตัวขององค์กรนายจ้างและลูกจ้างในระดับพื้นที่ แต่ผ่านการปรึกษากับองค์กรระดับอุดสาหกรรมและระดับชาติตัวย
- 6) การอาทิตย์คุนกลางเพื่อช่วยทำให้สองฝ่ายมามีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน¹⁵

¹⁴ ผู้เขียนได้ขอคิดนี้จากนายเรียรัชัย มหาศิริ นายกสมาคมอุดสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย

¹⁵ ยกตัวอย่างเช่น ผู้เขียนในฐานะที่ปรึกษาองค์คณะกรรมการสายงานแรงงาน สภาอุดสาหกรรมแห่งประเทศไทยเมื่อ 2-3 ปี ที่แล้ว ได้พยายามหลายครั้งเพื่อทำให้องค์กรระดับสหพันธ์แรงงานและสมาคมนายจ้างระดับอุดสาหกรรม เช่น ในอุดสาหกรรมสิ่งทอ ได้ปรึกษาหารือกัน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อนายจ้างทำส่งความพร้อมฝ่ายสหพันธ์แรงงานก็ไม่ตื่นตัว แต่เมื่อฝ่ายสมาคมนายจ้างไม่พร้อมฝ่ายสหพันธ์แรงงานกลับแสดงความสนใจจะพบปะหารือกับสมาคมนายจ้าง เรายาจะจะต้องทดลองวิธีอื่นๆ หรือหาโอกาสอื่นๆ ทำเรื่องเช่นนี้ต่อไป.

6. กรณีการที่สถานประกอบการส่วนใหญ่ปฏิเสธระบบแรงงานสัมพันธ์ (ที่มีสหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองร่วม)

ทางเลือกในการแก้ปัญหารือเรื่องนี้ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

1) ในเวทีการประชุมสัมมนาจำนวนมากระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา นักวิชาการและผู้นำแรงงานมักมีความเห็นว่าหากประเทศไทยให้สัตยบันดต่อนสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัว และ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยการเจรจาต่อรองร่วมไปใช้ในทางปฏิบัติก็จะทำให้จำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานมากขึ้น และ การเจรจาต่อรองร่วมขยายตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาต่อรองร่วมนั้น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคนทำงานที่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วมด้วย จึงสมควรมีข้อกฎหมายและนโยบายที่ชัดเจนสนับสนุนการทำงานของรัฐในเรื่องนี้ ซึ่งอันที่จริงก็ไม่จำเป็นต้องรอให้ประเทศไทยให้สัตยบันดต่อนสัญญาของ ILO เสียก่อน

2) การปรับปรุงระบบการเจรจาต่อรองให้เน้นการเพิ่มผลิตภาพแรงงานควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน

3) การปรับโครงสร้างการรวมตัวและการดำเนินงานของสหภาพแรงงานไปสู่แบบอุดสาหกรรมร่วมกับสาขาวิชาชีพ ถือว่าเป็นองค์การที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าระดับสถานประกอบการจึงไม่จำเป็นต้องสหภาพแรงงานใหม่ๆ อญี่เรียวๆ เพียงแต่ผังงานลูกจ้างสมัครเป็นสมาชิกก็พอ และควรพิจารณาขยายในระดับกว้างกว่านี้เพื่อรับติดตามแรงงานยุคใหม่ที่มีด้วยกัน ระยะสั้น และตามสัญญา

4) การปรับวิสัยทัศน์และนโยบายของฝ่ายองค์กรนายจ้างให้หันมายกระดับแรงงานสัมพันธ์จากสถานประกอบการสู่ระดับกลุ่มเพื่อยังผลต่อความยั่งยืนของการประกอบการและอุดสาหกรรมของประเทศ เพราะแรงงานสัมพันธ์ระดับนี้ยอมมีผลต่อประสิทธิภาพการผลิตทั่วทั้งอุดสาหกรรม ประเทศที่ก้าวหน้าทางอุดสาหกรรมจำนวนมากเป็นเช่นนี้ (ไม่เชื่อ!! แต่อย่าลบหลู่ !!)

7. กรณีเกณฑ์ทางแรงงานสัมพันธ์

การแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องสำคัญ พร้อมกับการพัฒนากฎหมาย เราควรพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

1) การบังคับใช้กฎหมายด้วยอาศัยการเชื่อมโยงให้เห็นชัดระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้จากการปฏิบัติตามกฎหมายกับบทลงโทษที่จะได้รับหากปฏิบัติผิดกฎหมาย และการมีกลไกในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับการให้ภาคเอกชนและระบบอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือภาคราชการในการตรวจสอบปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น ปัจจุบันกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีอาสาสมัครแรงงานสัมพันธ์สมัครสนับสนุนต่อไป แต่ควรแบ่งอาสาสมัครเป็นสอง-สามระดับเพื่อประสิทธิภาพของงานและการจูงใจ และกำหนดคุณสมบัติอาสาสมัครให้ชัดเจนแตกต่างจากประชาชนทั่วไป เพื่อจะได้ดูแลในเรื่องมาตรฐานคุณสมบัติ มาตรฐานการทำงาน และ และมาตรฐานคุณภาพชีวิตของอาสาสมัครที่ยั่งยืน แทนปัจจุบันที่ยินยอมให้ครึ่งได้เข้ามาทำหน้าที่ และในการกำหนดคุณสมบัติสมควรปรึกษาองค์กรนายจ้างและลูกจ้างเพื่อทำให้สามารถพัฒนาระบบการทำงานได้ดีขึ้นในอนาคต

2) กรณีการพัฒนากฎหมายนั้น แนวทางหนึ่งที่ควรสนับสนุน คือ การประเมินกฎหมายแรงงานที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร และ รัฐสภา คือ ซึ่งจะ

เป็นการประมวลกฎหมายด่างๆ มาอยู่ที่เดียวกัน พร้อมกับการพัฒนาโครงสร้าง-หมวดหมู่ให้ครอบคลุม และปรับปรุงบทัญญัติให้เหมาะสมแก่ปัจจุบันและอนาคต

8. ความอ่อนแองของระบบงานส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์

งานส่งเสริมและพัฒนาการแรงงานสัมพันธ์จะมีความสำคัญมากขึ้นภายใต้มาตราที่ 85 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนร่วมทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม” การดำเนินการปรับปรุงเรื่องนี้ในอนาคต ดือ

1) กำหนดให้มีระบบการบริหารมาตรฐานการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทย ประกอบด้วย ข้อกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัด การเขียนหน่วยงานตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐาน การจัดตั้งระบบการบริหารมาตรฐาน การออกแบบรับรองมาตรฐาน การฝึกอบรม วิจัยและพัฒนา และ การติดตามประเมินผล โดยให้มีกองทุนและคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ในการกำหนดที่การบริหารมาตรฐานการแรงงานสัมพันธ์ควบคู่กับคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (ค.ร.ส.) ที่ทำหน้าที่ด้านข้อพิพาทแรงงาน

2) การทำให้เกิดความชัดเจนในแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ของรัฐ เช่น นอกจากร่างกฎหมายข้อ 1) และ จำเป็นต้องพัฒนาระบบการประกวดสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์ให้ได้มาตรฐานยิ่งขึ้น และยกเลิกการประกวดสถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่มีสภาพแรงงานและระบบการเจรจาต่อรองร่วม ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98

3) พัฒนาระบบการร่วมมือขององค์กรนายจ้างและลูกจ้างในการเข้ามาทำหน้าที่ส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์แบบใหม่ที่เน้นเชิงสร้างสรรค์¹⁶

4) การพัฒนาด้วยแบบสหภาพแรงงานและสถานประกอบการและองค์กรนายจ้างที่เพิ่มประสิทธิภาพสัมพันธ์ไทยขึ้นเพื่อทำงานด้านการส่งเสริมการพัฒนาแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์

5) การพัฒนางานวิจัยด้านแรงงานสัมพันธ์เป็นกุญแจสำคัญสำหรับอนาคตของการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ของเรา ฉะนั้นการจัดการตรงนี้จึงต้องมีการปฏิรูปและอย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการเพิ่มงานการประมวลและการสังเคราะห์ผลการวิจัยกับการนำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ

¹⁶ โปรดดูเพิ่มเติมใน โชคชัย สุทธาเวศ “การแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ในยุคใหม่ของการแรงงานสัมพันธ์ไทย : คำทำนายต่อวิถีและอิทธิพลของสังคมโลกยุคดิจิทัล” วารสารแรงงานสัมพันธ์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม-สิงหาคม 12543 หน้า 44-58

9. ความจำกัดในอิทธิพลของการแรงงานสัมพันธ์ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและความรุ่งเรืองของประเทศไทย

ประเทศไทยต้องการตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีหรือเป็นเยี่ยมและขยายผลสู่สังคมไทยโดยทั่วไป และควรส่งแบบอย่างในการนำไปใช้กับประเทศไทยและต่อไปยังนานาอารยประเทศ สถานประกอบการดีเด่นด้านแรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยมักเป็นสถานประกอบการที่ชาวต่างชาติถือหุ้นใหญ่ เช่น สัญปุน อินเดีย และยุโรป

ถึงเวลาที่เราต้องขับคิดเรื่องนี้ให้มากขึ้นในฐานะที่เรารู้สึกกับประเทศไทย อาทิ อาเซียน (ASEAN) และ เอเปค (APEC) ไม่ใช่นั้นเราคงต้องรับตัวแบบที่ต่างประเทศนำมาใช้ตลอดไปแทนที่จะเสมอหน้ากันในการทำงานข้ามชาติและการรักษาผลประโยชน์ของมนุษยชาติ

สถานประกอบการส่วนใหญ่ยังคุ้นเคยกับการพยายามให้สหภาพแรงงานมีบทบาทเฉพาะภายในบริษัท แต่โลกแห่งการเปลี่ยนแปลงและการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองแบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การพัฒนาชุมชน และโครงการเศรษฐกิจของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีเน้นให้พลังประชาชนด้วย รวมทั้งในรูปแบบการแรงงานและการรวมตัวของคนทำงาน ออกแบบบทบาทนักบริษัทมากขึ้น นั่นคือการรับผิดชอบต่อผู้บริโภคซึ่งก็คือประชาชนในสังคมที่สถานประกอบการผลิตสินค้ามาขาย ถึงเวลาที่สถานประกอบการต้องมองอย่างกว้างและคำนึงถึงการอยู่รอด อย่างยั่งยืนของสินค้าและบริการเพื่อสังคมของตนในมิติการเปลี่ยนแปลงของสังคมกว้างให้มากขึ้น ทางเลือกนี้จึงต้องเปลี่ยนวิสัยทัศน์กันทั้งฝ่ายราชการ นายจ้าง และ สูกจัง ให้ปรับตัวสำหรับการอยู่ในสังคมเปิดมากขึ้น

ภาครัฐ นายจ้าง และ สูกจังพึงอาศัยการทำงานในระดับระหว่างประเทศนำเสนอให้เกิดการพัฒนาตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ร่วมกันมากกว่าการรับหรือส่งเข้าด้วยแบบจากที่ได้ที่หนึ่ง และควรกระทำพร้อมกันไปกับการเปรียบเทียบกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁷ และพยายามสร้างกฎหมายแรงงานและแรงงานสัมพันธ์เพื่อใช้ร่วมกันในระดับภูมิภาคเป็นอย่างน้อย สำหรับตัวแบบจากประเทศไทยนั้นก็ควรเป็นหนึ่งในบรรดาตัวแบบที่จะนำมาแลกเปลี่ยนและวิจัยเพื่อพัฒนาร่วมกันในเวทีระหว่างประเทศเพื่อให้มีความเป็นสากลมากขึ้น

งานวิจัยเพื่อพัฒนาตัวแบบที่ดีควรได้รับการส่งเสริมให้มากขึ้น โดยเฉพาะในระดับบริภูมิภาคนอก¹⁸ ในส่วนของผู้เขียนเองขอเสนอว่า “ตัวแบบทางสายกลางแห่งการแรงงานสัมพันธ์”¹⁹ ควรเป็น

¹⁷ คุณคิดต่อเรื่องนี้ใน Johannes Schregle “Explaining labour law and labour relations to foreigners: Some reflection about international comparison” ใน J.R. Bellace and M.G. Rood (eds.), Labour Law at the crossroads: Changing employment relationships. Studies in honour of Benjamin Aaron, 1997, pp. 155-164.

¹⁸ งานล่าสุดที่เข้ามายังนี้สำหรับการวิจัยระดับบริภูมิภาคนอก คือ งานของจามเนียร จวนตระกูล ในเรื่องเกี่ยวกับ Best Practices of Industrial Democracy in Thailand (2005).

¹⁹ ผู้เขียนได้พยายามพัฒนาขึ้นบ้างแล้วและจะพัฒนาให้ครบถ้วนมากขึ้นต่อไป โปรดดูเพิ่มเติมใน โชคชัย สุทธาเวศ (2545) ตัวแบบการจัดการแรงงานสัมพันธ์เพื่อความเป็นเลิศสำหรับสังคมไทย.

ตัวแบบหนึ่งของไทยสู่เวทีในระดับภูมิภาคและสากล ซึ่งแนวคิดแบบจตุรงค์นิยมของการแรงงานสัมพันธ์ ที่กล่าวถึงในตอนต้นของบทความจะเป็นเป้าหมายสำคัญของตัวแบบนี้ควบคู่กับหลักการแห่งทางสายกลาง ของพระพุทธศาสนา

การสร้างความเข้มแข็งของงานการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ไทย

เราอาจมีบัญญัติ 10 ประการ เพื่อความเข้มแข็งของงานการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ ดังนี้ (ดูเพิ่มเติมใน ใช้คชชย สุทธาเวศ (2545, ข)

ข้อบัญญัติประการที่ 1 – เรายাเป็นต้องอาศัยทฤษฎีด้านแรงงานสัมพันธ์ของประเทศมาช่วยในการวางแผนทางและกำหนดสาระของการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์

ข้อบัญญัติประการที่ 2 – เรายาจะต้องมีปรัชญาแรงงานสัมพันธ์ไทยเป็นการเฉพาะ ซึ่งสามารถสังเคราะห์ ปรัชญาแรงงานสัมพันธ์ของโลกตะวันออกกับตะวันตกให้ได้ปรัชญาแรงงานสัมพันธ์ของประเทศที่เหมาะสมกับการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์

ข้อบัญญัติประการที่ 3 – เรายาจะต้องมีการกิจและเป้าหมายของการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ทั้งการทำให้การแรงงานสัมพันธ์เป็นเครื่องมือให้เกิดความสำเร็จในการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน ความสำเร็จของสถานประกอบกิจการ การนำไปสู่การสร้างผลประโยชน์ของสังคม และการสร้างความเป็นอิรยาของประเทศไทยในชุมชนแรงงานโลก

ข้อบัญญัติประการที่ 4 – เรายาจะต้องพัฒนาตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ขึ้นมา และขยายผลเพื่อความสำเร็จของการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์

ข้อบัญญัติประการที่ 5 – เรายาจะต้องไม่ทำการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์โดยเจ้าทวีภาคีไว้ แล้วละทิ้งได้ภาคีเสีย รวมทั้งไม่เปิดรับพหุภาคีซึ่งเป็นเรื่องการเชื่อมโยงแรงงานสัมพันธ์เข้ากับสังคมส่วนรวม แต่จะต้องดำเนินการให้ส่งเสริมกันทั้งสามรูปแบบ

ข้อบัญญัติประการที่ 6 - เรายาจะต้องปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันทั้งระดับฐาน (สถานประกอบการ) ระดับกลาง (อุตสาหกรรมหรือสาขาและระดับพื้นที่) และระดับยอด (ระดับชาติ)

ข้อบัญญัติประการที่ 7 - เรายาจะต้องปฏิรูปด้วยการอาศัยการจัดการแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ โดยส่วนหนึ่งคือการสอดรับกับกติกาสากล “มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ”

ข้อบัญญัติประการที่ 8 - เรายาจะต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีและสร้างวัฒนธรรมแรงงานสัมพันธ์ใหม่เพื่อเป็นระบบความคิดที่เป็นฐานเชื่อมต่อกับวัฒนธรรมที่เป็นสากลในการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์

ข้อบัญญัติประการที่ 9 - เรายาจะต้องพัฒนาภูมิปัญญาให้สอดรับกับการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์อยู่เสมอ มีความทันสมัยต่อโลกการทำงานที่เปลี่ยนแปลงในอนาคต และยังต้องสามารถอาศัยประโยชน์จากภูมิปัญญาธรรมชาติของประเทศให้เป็นฐานสำหรับการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์

ข้อบัญญัติประการที่ 10 – เราจะต้องทำการปฏิรูปโดยจะต้องพัฒนาเครื่องชี้วัดการจัดการแรงงานสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์เข้าช่วยวัดความเป็นไปหรือก้าวหน้าของการปฏิรูป

สรุป

จากที่ได้นำเสนอมาทั้งปัญหาสำคัญๆ และทางเลือกในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ผู้เขียนพยายามมองทั้งในเชิงเจาะลึกเฉพาะส่วนและการพิจารณาอย่างเป็นองค์รวมและการเชื่อมโยงเข้าหากัน และเห็นว่า น่าจะเพียงพอที่จะทำให้เห็นความสำคัญต่อการยกระดับเรื่องการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์เป็นหนึ่งในระเบียบวาระสำคัญแห่งชาติ โดยการนำเอาปัญหาทั้ง 9 เรื่องสำคัญๆ มาทำการศึกษาอย่างละเอียดและหาทางแก้ไขในทุกระดับในขณะเดียวกันกับสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ขึ้นด้วย ซึ่งทำนั้นผู้อ่านยอมพิจารณาได้ว่า การปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ย่อมทั้งต้องอาศัยความสมานฉันท์ทั้งในวงการแรงงานและในสังคมที่เกี่ยวเนื่อง

ข้อเสนอทางเลือกต่างๆ อันจะมีนัยทางแนวคิดทางทฤษฎี (อยู่บ้าง) ของผู้เขียนเป็นเพียงส่วนหนึ่ง ของข้อเสนอที่ย่อมจะมีจากภาคีและบุคคลอื่นๆ อีก และขอเรียกร้องให้รัฐบาลบรรจุเรื่องการปฏิรูปการแรงงานสัมพันธ์ไทยเป็นระเบียบวาระแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2549 – 2550 ในโอกาสครบรอบ 40 ปี ของการจัดตั้งสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก ในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2510 แม้ว่าการปฏิรูปจะไม่มีวันสิ้นสุด แต่หากได้เริ่มต้นและกระทำเป็นคราวๆ ไป การประกอบการเศรษฐกิจและธุรกิจและประชาชนไทยทั้งหลายก็จักอาศัยการแรงงานสัมพันธ์สร้างคุณค่าและคุณประโยชน์ร่วมกันและอาจจะส่งผลต่อสังคมหรือประเทศอื่นๆ ที่อยู่ร่วมกับเรา

บรรณานุกรม

- Bellace, J.R. and Rood, M.G.(eds.) (1997), **Labour Law at the Crossroads: Changing Employment Relationships. Studies in honour of Benjamin Aaron.** The Netherlands: Kluwer Law International.
- Blackett, Adelle and Sheppard, Colleen. **The Links between Collective Bargaining and Equality.** Faculty of Law and Institute of Comparative Law, McGill University, Montreal, printed by International Labour Office, Geneva, September 2002,
- Blumer, Herbert (1990) **Industrialization as an Agent of Social Change. A Critical Analysis.** New York: Aldine de Gruyter.
- Dunlop, John T. (1958/1993) **Industrial Relations System** (revised edition.) New York: Holt.
- Fashoyin, Tayo, "Tripartite cooperation, social dialogue and national development", International Labour Review, Vol. 143 (2004), No. 4., pp. 141-171.
- Flanders, Allan (1970) **Management and Union. The Theory and Reform of Industrial Relations.** London: Faber and Faber.

Schregle, Johannes "Explaining labour law and labour relations to foreigners : Some reflection about international comparison" in Bellace, J.R. and Rood, M.G.(eds.) (1997).

Suttawet, Chokchai (1994) Industrial Relations Practices and Strategies : A Theoretical Construction for Thailand. Dissertation, Bielefeld University, Germany.

www.ilo.org ມັນຕ່າງ International conference.

ໂছນ້າຍ ສຸກຫາວເກ "ຮະບບໍໄຕຮາກີ" : ນທບາກ ສຖານພາພ ແລະ ແນວທາງການພັນນາເພື່ອການແກ້ໄຂປັນຍາແລະ ພັນນາແຮງງານໄດ້ມີ ປັຈຸບັນ ແລະ ອານາຄດ" ນທຄວາມນໍາເສັນອິນການສັມນາເຮືອງ ແນວທາງ ການສ່ວຍເລີມແລະ ພັນນາປະສິທິພາພອງຄົກໄຕຮາກີດ້ານແຮງງານ ຈັດໂດຍສັກທີປຶກຂາເພື່ອພັນນາ ແຮງງານແໜ່ງໝາດ ວັນທີ 26 ສິງຫາຄມ 2548 ຄນ ໂຮງແຮມມີຣາເຄີລແກຣນົດ ດອນເມືອງ ກຽມເທັນເກ.

ໂছນ້າຍ ສຸກຫາວເກ (2545, ก) ຕັ້ງແນບກາຈັດກາແຮງງານສັມພັນນີ້ເພື່ອຄວາມເປັນເລີສສໍາຫັກສັງຄົມໄດ້ : ສຶກຂາຈາກສຖານປະກອບກາຣີ-ຕີເດັ່ນໃນການປົງປັດທາງແຮງງານສັມພັນນີ້ (2545) ຈາກ ພລງານວິຈັຍ ເຮືອງ "ຕັ້ງແນບກາຈັດກາແຮງງານສັມພັນນີ້ທີ່ພຶ່ງປະສົງສໍາຫັກສັງຄົມໄດ້ : ສຶກຂາຈາກ ສຖານປະກອບກາຣີ-ຕີເດັ່ນໃນການປົງປັດທາງແຮງງານສັມພັນນີ້" ຖຸນວິຈັຍ ໂດຍຄູນຍົມເມັກັນເພື່ອແຮງງານ ນານາໝາດ ຈັດພິມພົດຍໝູລົນເຊີນິຄມ ຈັກກວິທຸກ ແລະ ສາຂາວິຊາການບົດການສັງຄົມ ດະລັບສັງຄົມສົງເຕຣະໜີ ແລະ ສົວສັດກາສັງຄົມ ມໍາຫວິທາຍາລັຍໜ້າເສີຍເລີມພະເກີຍຮົດ.

ໂছນ້າຍ ສຸກຫາວເກ (2545, ຂ) ນັບຢູ່ຕີ 10 ປະກາເພື່ອການປົງປັດແຮງງານສັມພັນນີ້ໄດ້ : ກະບວນທັກສົນ ຖຸນວິຈັຍ ກັບມາຕຽບຮູ້ແຮງງານສາກລ. ຈັດພິມພົດຍໝູລົນເຊີນິໄປຄາລ ຮັວໜ້ອນນັ້ນ໌ ແລະ ກອງຖຸນຮັມພັນນີ້ ສີ ວາຍະວິໂຣຈົນ.

ໂছນ້າຍ ສຸກຫາວເກ "ການແຮງງານສັມພັນນີ້ເຊີງສ່ວັງສຽງຄືໃນຍຸດໃໝ່ຂອງການແຮງງານສັມພັນນີ້ໄດ້ : ດຳກຳນາຍຕ່ວ ວິດີ ແລະ ອິທີພລຂອງສັດລັກນົມການແຮງງານສັມພັນນີ້ໃນຮູ້ວິສາຫຼັກຈາກພະພາບນັງຢູ່ຕີແຮງງານ ຮູ້ວິສາຫຼັກສັມພັນນີ້ ພ.ສ. 2543 ທີ່ມີຕ່ອນາຄດການແຮງງານສັມພັນນີ້ໄດ້" ວາරສາຮັມແຮງງານສັມພັນນີ້ ປີທີ 41 ຈັບກີ່ 4 ກຣກງາມ-ສິງຫາຄມ 12543 ມັນ 44-58.